المنظمة العربية للعلوم الإدارية

دور البيروقراطية
في المجتمعات المعاصرة

إعداد
د. عمار بوحوش



الكتاب من مرفوعات
مدونة برج بن عزوز



المنظمة العربية للعلوم الإدارية

دور البيروقراطية
في المجتمعات المعاصرة

إعداد
د. عمار بوحوش



المحتـــــوى

تمهيـــــد

عندما يتطرق الناس في احاديثهم الخاصة والعامة الى التعقيدات الادارية، يلاحظ بأن اصابع الاتهام تتجه في معظم الاحيـان الى البيروقراطية التي تزيد الأمور تعقيدا، في حين ان البيروقراطية جاءت اساسا لحل مشكلة التعقيدات الادارية، ويبدو ان هذا الاستنتاج في محله لأن التعقيدات هي التي ادت الى نشوء البيروقراطية. وبما أن التقدم الاجتماعي، يكون في العادة مصحوبا بتطورات جديدة معقدة حتى يمكن التحكم في مجرى الامور، فان ذلك يتطلب المزيد من الاعتماد على البيروقراطيين الذين تستعين بهم المؤسسات الادارية لمواجهة الزيادة المضطردة في تقديم الخدمات للمواطنين.

ولعل المشكل الكبير الذي يواجه اي جمهور يتعامل ويتفاعل مع الجهاز البيروقراطي هو أن اتساع نطاق الخدمات الاجتماعية وحتمية انشاء اجهزة ومؤسسات ادارية عملاقة وقادرة على تلبية حاجات المواطنين، يقود في معظم الاحيان الى تطبيق القوانين حرفيا وبدون مراعاة لوضعيات المواطنين، واجبار السكان على الخضوع لرغبات وتعنت الموظفين البسطاء الذين يحجمون عن تقديم الخدمات الا اذا اكتملت الملفات والاوراق. وبطبيعة الحال، فان توسع حجم المؤسسات وازدياد عدد الموظفين، ينتج عنهما تداخل الاختصاصات واستفحال ظاهرة الروتين والتعامل مع الجمهور وفق قوانين واجراءات دقيقة ومعقدة توضع بقصد تسهيل عملية التحكم في المواطنين وليس بقصد تمكين المواطن من الحصول على خدمات رفيعة وفي المستوى المطلوب.

وما نريد أن نستخلصه من هذه المقدمة هو ان عمليات التقدم والتغير والتطور التي تحصل في المجتمعات الانسانية يترتب عليها تعقيدات جديدة مما يؤدي الى جلب بيروقراطيين متخصصين في المهن والمسائل الاجتماعية ومواجهة التعقيدات الجديدة التي تهم كل مواطن. ثم ان التوسع في انشاء المؤسسات الادارية وتزايد عدد الموظفين، يؤديان الى تعقيدات جديدة تصير فيها العلاقات بين الافراد المسؤولـــين والمواطنين البسطاء غير متكافئة، لأن هناك من يملك السلطة ويتكلم باسم

الدولة، وهناك الانسان البسيط الذي يطلب خدمة ممن من الله عليهم بالجاه والتعليم والوجاهة، واصبحوا في مراكز نفوذ مرموقة.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: اذا كان من الصعب العودة الى الحياة البسيطة غير المعقدة، ومن المستحيل ايقاف عملية توسع المؤسسات والتقليل من عدد البيروقراطيين، الذين يشكلون جيوشا ضخمة في الادارات الوطنية، فما هو الحل، وما هو العمل لمواجهة التعقيدات البيروقراطية؟ والجواب على ذلك، بكل بساطة، هو انه يتعين على القادة السياسيين والبرلمانيين، ان يتخذوا الاجراءات الضرورية للحد من التعقيدات البيروقراطية، ويعملون على تبسيط اجراءات العمل اليومية. ولكن الواقع هو ان القادة السياسيين ونواب الشعب في البرلمانات العصرية، لا يستطيعون الاستغناء عن خدمات البيروقراطيين المتخصصين، شأنهم في ذلك شأن المواطنين الذين لا يستطيعون أن يستغنوا عن الخدمات الادارية البيروقراطية مهما ارتفع شأنهم وكثرت اموالهم. فالادارة البيروقراطية التي تقوم على التخصص والمعرفة العلمية ومعايشة الجمهور، والالمام بردود فعله للقوانين، تعتبر متفوقة على سائر الادارات الاخرى من سياسية وتشريعية وقانونية. والقادة، بصفة عامة، يدركون جيدا ان هناك وظيفتين للدولة الحديثة: الأولى، تتعلق بتقرير الاهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذها، والتأكد من تحققها بالكفاية المطلوبة، ومراجعتها وادخال التعديلات عليها. والثانية تتعلق بتنفيذ الاهداف العامة المذكورة انفا، وهذه الوظيفة تتطلب جهازا بشريا ضخما، يضطلع بها الجهاز البيروقراطي الذي يعتبر وسيلة لتحقيق الغايات التي تنشدها الحكومة[1].

ونستخلص مما تقدم، ان الجهاز البيروقراطي جهاز مهني متخصص في الادارة، وتنفيذ السياسات الحكومية. وبصفته يحتل مواقع استراتيجية، فان البيروقراطيين يعتبرون اداة من ادوات النفوذ لكل من يريد ان يبقى في الحكم، ويتحكم في مجرى الاموربيلاده، وكما قال احد الاساتذة، فان مظاهر السلطة السياسية لا تكتمل في معظم البلدان، الا

---

١ ـ محمد محمود عامر فرغلي، "البيروقراطية" مجلة الاقتصاد والادارة، جامعة الملك عبدالعزيز، العدد العاشر، (نوفمبر) ١٩٨٠، ص ١٨٠.

من خلال السيطرة على الجهاز البيروقراطي، وضمان ولائه وانقياده لمتطلبات النظام السياسي الحاكم في البلاد. فالبيروقراطية الحكومية، كما يؤكد الخبراء، تعتبر في واقع الامر معلما بارزا من معالم السيادة القومية، في مجتمعات تتميز بالصراعات الداخلية والمحسوبية وتضارب المصالح. "وهذا ما يجعلها على الدوام مطمحا سياسيا هاما لكل من يستولي على الحكم، او يسعى لخلق دولة عصرية تتسامى على الولاءات الاقليمية، والفئات المتصارعة في المجتمع"(١). وبناء عليه، فاذا كانت البيروقراطية تعتبر بمثابة جهاز مهني متخصص في الادارة، وتنفيذ السياسات ـ فقط ـ في الدول المتقدمة، فهي تعد في البلدان النامية مصدرا من مصادر السلطة السياسية(٢).

واذا سلمنا بأن البيروقراطيين في الدول النامية، "يحتلون المواقع المحورية في النظام الاجتماعي والسياسي، وبانهم ليسوا فقط منفذي سياسيات، بل هم واضعوها ايضا"، فان ذلك يعني: انهم يعتبرون "الاقلية المبدعة". ويتمثل هذا الابداع في ذلك الدور الحيوي، الذي تلعبه البيروقراطية في ربط الجماهير معنويا وماديا بمخططات الدولة، وفي تحويل تلك المخططات والبرامج الانمائية الى سلع وخدمات محسوسة، يتلمسها المواطنون في المدن والقرى والبوادي والاصقاع المتناثرة في كل بلد. وبكلمة وجيزة، ان البيروقراطية هي الجسر الذي يربط بين القيادات السياسية، والجماهير الشعبية في كل بلد. واحتلالها لهذا الموقع الاستراتيجي بين الشعب والقيادة، هو الذي جعل الكثير من المسؤولين يشعرون بان البيروقراطية "سيف مصلت" على رقاب المواطنين وحرياتهم ومصائرهم". "ومن هذا المنطلق تصبح المشكلة الاساسية التي تقلق بال القادة السياسيين في الدول النامية، وتقض مضاجعهم على الدوام، هي: كيف نحول دون تغول الاجهزة البيروقراطية على السلطة بشكل تسلطي خطير(٣).

---

١ ـ عثمان خيري، **البيروقراطية وادارة التنمية في افريقيا**. القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٧، ص ١٨.

٢ ـ نفس المصدر ونفس الصفحة.

٣ ـ نفس المصدر ص ١٩ ـ ٢١.

وبايجان، فان هذا البحث يهدف الى توضيح معنى البيروقراطية ومفهومها العلمي، وبخاصة دورها الايجابي المتمثل في تنفيذ القرارات الحكومية، واعتمادها على المعرفة والقوانين التي تساهم في تحقيق الفعالية، وتقديم الخدمات الضرورية لافراد المجتمع. كما تهدف هذه الدراسة الى تسليط الاضواء على تطوير التنظيم البيروقراطي، وتحليل مراحل نمو الاجهزة الادارية التي كانت في البداية عبارة عن اداة في يد الحكام، ثم اصبحت مرتبطة بالاحزاب عندما انتعشت فكرة التنافس على السلطة، واجراء الانتخابات لاختيار الممثلين الذين يجسمون ارادة الشعوب. وفي نهاية المطاف تحولت البيروقراطية الى اداة في خدمة الشعوب، وليس خدمة اية جهة معينة. وقد حاولنا في هذه الدراسة ان نبين بان هناك جوانب سلبية في العمل البيروقراطي، دفعت بالمواطنين في كل بلد الى اظهار امتعاضهم واستيائهم من التعقيد في المعاملات، والتردد في اتخاذ القرارات، والتهرب من المسؤولية، والتباطؤ في تقديم الخدمات.

وقد تم التركيز في هذه الدراسة على النظريات والاتجاهات الحديثة في ميدان التنظيم البيروقراطي، وذلك لابراز اهمية الجهاز البيروقراطي في وقتنا الحالي، وصعوبة الاستغناء عنه في اي زمان ومكان. وبما ان كل من يعمل تواجهه صعوبات ونقاط ضعف، تحول دون بلوغه الاهداف المنشودة، فقد اتينا على ذكر نماذج من المشاكل التي يعاني منها، البيروقراطيون، والتي ينبغي ان يتعرف عليها كل مواطن ويدرك ابعادها. ثم تعرضنا الى الهدف الاساسي من العمل البيروقراطي، وهو تحويل المخططات والبرامج الانمائية لدولهم، الى سلع وخدمات ملموسة الى المواطنين الذين هم في حاجة اليها. وتعرضنا ايضا الى اختلاف النظريات عن الواقع، لأن التطبيق قد لا يتماشى والمبادىء التي وضعت في الاساس كمقاييس للعمل الاداري. ونتيجة لذلك، تبرز مشاكل عديدة تعرقل العمل بالاجهزة البيروقراطية. وفي نهاية الدراسة، اعطينا خلاصة صغيرة عن الموضوع، واستنتاجات وملاحظات حول طرق الاستفادة من مزايا البيروقراطية التي تشل مواقع استراتيجية في الجهاز التنظيم لاية حكومة، وسبل التخلص من مساوئها التي تنعكس على كل دولة وكل مواطن.

المعنى الوظيفي للبيروقراطية

ان كلمة "البيروقراطية" متكونة من كلمتين هما: بيرو Bureau التي تعني مكتب، والثانية: كراسي (Cracy)، وتعني القوة أو السلطة. وعلى هذا فكلمة (Bureaucracy) عبارة عن اصطلاح يعني سلطة المكتب. اما كلمة بيروقراطيين (Bureaucrats)، فهي تعني ذلك الجهاز من الموظفين الذين يتولون الوظائف التنفيذية والاستشارية في الاجهزة الحكومية.

وفي الواقع، لا يمكن تصور وجود بيروقراطية دون ادارة ودولة. فالدول منذ القدم وظفت افرادا تعتمد عليهم، في جباية الضرائب وفصل المنازعات بين الناس، وتجنيد الشبان للدفاع عن البلاد، وتنظيم مجاري المياه الصالحة للزراعة، وتسهيل التجارة، وتوفير الخدمات الضرورية للمواطنين. فالدول كانت تعمد الى تنظيم المجتمعات، والسماح لهم بانشاء منظمات تخدم الافراد والمصلحة العامة. وسواءا كانت المبادرة من الدولة نفسها لانشاء هياكل جديدة لتلبية حاجيات المواطنين، ام كانت من الافراد والمنظمات الاجتماعية، فان الهدف الاساسي للتنظيم البيروقراطي هو تقوية التعاون بين الناس وحكوماتهم، حتى يمكن التغلب على بعض الصعوبات التي لا يقوى اي انسان بمفرده ان يخضعها لارادته.. وقد اصبحت الحكومات تسمح بقيام تنظيمات اجتماعية، بكل سهولة، يتقدم اليها الافراد بطلباتهم وتبريراتهم لتنظيم انفسهم لمواجهة اي مشكل، لأن الجميع اصبح يدرك جيدا ان مصلحة الافراد ومصلحة البلاد، لا يمكن ان تتحققا بدون تعاون جماعي منظم.

ومن هذا المنطلق، يمكننا ان نستخلص: بأن نشأة البيروقراطية مرتبط بنشأة الادارة، وكلاهما جاء نتيجة للتعقيدات والمشاكل، التي لا يمكن التغلب عليها الا بتقسيم العمل، والاعتماد على المتخصصين، والعمل وفق قوانين وقواعد مدروسة، تساهم في تجسيد روح التعاون وحل المشاكل بطرق موضوعية وانسانية. وعليه فان البيروقراطية ضرورة تاريخية، استوجبتها ظروف التطور الحضاري في المجتمعات الانسانية، ولا يمكن ـ تبعا للمنطق التاريخي ـ الاستغناء عنها ولا العمل بدونها، لأن الوجود البيروقراطي "نابع من ان بعض مهام ووظائف الدولة

الحديثة، لا يمكن انجازها او القيام بها على الوجه الاكمل، الا من خلال تنظيم بيروقراطي على درجة عالية من الكفاءة والرشد"(١).

وهكذا، اقتضت مصلحة الدولة الحديثة ومصلحة مواطنيها:

١ ـ ان يتنوع النشاط الحكومي، وتتوسع الدولة المعاصرة في تقديم الخدمات الضرورية لمواطنيها.

٢ ـ أن يتزايد عدد الموظفين أو البيروقراطيين، الذين يمكن الاعتماد عليهم في عمليات التنسيق، بين الاعمال والاشراف على الخدمات والمصالح، التي اسندت اليها المسؤوليات الادارية.

٣ ـ أن يكون الولاء للمكتب وللوظيفة، وليس للشخص الذي يقف على قمة الجهاز الاداري.

٤ ـ أن تصبح الوظيفة مهنة يكسب منها الموظف عيشه، ويتفرغ لاعماله التي اسندت اليه.

٥ ـ ان تتحدد الوظيفة بمجموعة من القوانين والقواعد، التي تبين مجالات التخصص وتقسيم العمل.

٦ ـ أن يتم التنسيق بين مختلف المستويات في العمل، حسب نظام التسلسل الاداري، او الهيراركية التي تساعد على تنفيذ الواجبات، والاشراف على المساعدين في الوظائف العليا والمتوسطة والبسيطة في اية مؤسسة ادارية.

٧ ـ أن تقوم الوظيفة على أساس القواعد والقرارات المكتوبة، التي تبقى كمرجع لجميع المعاملات الادارية، ويمكن الرجوع اليها عند اللزوم.

٨ ـ ان تكون للادارة صفة مؤسسة عامة، وليست ملكا لأي شخص. لأن الموظفين لا يملكون وإنما يقدمون خدمات للمؤسسات، التي تستعين بهم على تنفيذ الأهداف العامة.

٩ ـ أن تقوم العلاقة بين الموظفين وادارتهم على الموضوعية في دراسة الملفات وتقديم الخدمات للمواطنين، بحيث لا تتم المعاملات على

---

١ ـ عثمان خيري، **البيروقراطية وادارة التنمية في افريقيا**، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٧، ص ١٢.

اساس الاعتبارات الشخصية، وانما تقوم على اساس الاعتبارات الرسمية او القانونية.

١٠ ـ ان يقسم العمل حسب قاعدة التخصص، والمستوى التعليمي لكل موظف، يسمح له بممارسة مهنته في المستوى الذي يتماشى ومؤهلاته العلمية.

١١ ـ ان يحصل الموظف على مؤهلات علمية، تسمح له بممارسة المهنة وتقديم احسن الخدمات الممكنة للمتعاملين مع مؤسسته.

١٢ ـ ان يصحب توزيع المسؤوليات والواجبات، توزيع للسلطة والصلاحيات الممنوحة لكل موظف[١].

ان هذه الخصائص الرئيسية للبيروقراطية، تعطينا فكرة واضحة عن المميزات الأساسية للتنظيم، التي تساعد كل قيادة ادارية على تحقيق الاهداف المنشودة. وبفضل تواجد هذه القواعد العامة في التنظيمات البيروقراطية، تستطيع الجماعات الانسانية ان تستفيد من مزايا التنظيم التي تكمن في العوامل الآتية:

١ ـ الدقة في العمل.

٢ ـ السرعة في التنفيذ.

---

١ ـ هناك عدة كتب قد تعرضت لخصائص البيروقراطية والتي تمت الاستعانة بها في حصر هذه الخصائص، ومن اهمها:

أ ـ فيصل فخري مرار، **البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال**. القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٨، ص ١٠ ـ ١١.

ب ـ فضل الله علي فضل الله، **نظريات التنظيم الاداري: دراسة تحليلية**، دبي: المطبعة العصرية، ١٩٨١، ص ١٤.

جـ ـ محمد سعيد عبدالفتاح، **الادارة العامة**، القاهرة: المكتب المصري الحديث، ١٩٧١، ص ٧٤ ـ ٧٧.

د ـ عبد الكريم دوريش، ليلى تكلا، **اصول الادارة العامة**. القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧٧، ص ٢٠٨ ـ ٢٠٩.

A) Herbert G. Hicks and C. Ray Gullett **Organizations: Theory and Behaviour.** Tokyo: McGraw-Hill Kogakusha, 1975, pp. 129-131.

3) Oscar Grusky and George A. Miller (Editors), **The Sociology of Organizations.** London: The Free Press, 1981, pp. 7-26.

c) Anthony Downs, **Inside Bureaucracy.** Boston: Little, Brown and Company, 1967, pp. 1-4.

٣ ـ ازالة الغموض.
٤ ـ الكفاءة والمعرفة التقنية.
٥ ـ الاستمرارية في العمل، وعدم توقف النشاط الاداري، بعد حصول أي تغيير في القيادة.
٦ ـ استعمال السلطة التقديرية في الوقت المناسب.
٧ ـ الانتظام في العمل.
٨ ـ اتباع السلم التصاعدي في السلطة.
٩ ـ ربح الوقت وتخفيض نسبة التكاليف[١].

من هذه الخلاصة عن قواعد العمل البيروقراطي ومزاياه، نخرج بفكرة واضحة عن حقيقة البيروقراطية، وهي: انها ليست سيئة، او عبارة عن "تعقيدات مكتبية وادارية، وانحرافات قيادية"، كما يتصور معظم الناس.[٢] فالبيروقراطية عبارة عن تنظيم اداري يقوم على اساس تحقيق الاهداف العامة للمجتمع، وتطبيق القوانين التي سنتها القيادة السياسية، ووافقت عليها السلطة التشريعية نيابة عن ارادة الشعب. وهي، في الحقيقة، اداة طيعة في يد اصحاب السلطة، بصفتهم مخططون والبيروقراطيون هم المنفذون، وتستخدم بأسلوب ولاغراض خيرة، فتعد نعمة او العكس فتعد نقمة.[٣] ولهذا نلاحظ ان "البيروقراطية في غياب السلطة السياسية الرادعة، تجنح باستمرار الى اكتساب المزيد من القوة والمنعة، في وجه التنظيمات الأخرى الأقل تأسيسا في المجتمع". كما أن اختفاء الرقابة على الأجهزة الادارية، يسمح لهذه الأخيرة أن "تصبح اكثر قدرة على اكتساب المزيد من الامتيازات والنفوذ، على حساب المواطنين والمنظمات الأخرى العاملة معها جنبا الى جنب، في المعترك

١ ـ عمار بوحوش، **نظرية التنظيم**، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع (سلسلة مكتبة الشعب) ١٩٨١ ص ١٥.

٢ ـ بكر القباني، **الوسيط في الادارة العامة**، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٠، ص ٣٢١.

٣ ـ محمد محمود عامر فرغلي، البيروقراطية" **مجلة الاقتصاد والادارة**، جامعة الملك عبدالعزيز، عدد ١٠ (نوفمبر) ١٩٨٠، ص ١٧٦.

السياسي والاقتصادي". وخوفا على سمعة الدول والأجهزة البيروقراطية التي تترجم المشاريع والبرامج، والخطط الانمائية المرسومة على الورق، الى سلع وخدمات يتلمسها الجمهور. تلتجيء الديمقراطيات الغربية الى العديد من المؤسسات التقليدية، كالقضاء والبرلمانات والرقباء والهيئات النيابية، وذلك للحد من سلطات البيروقراطية، وتشرع اسلحة النقد والمحاسبة على سلوك البيروقراطيين تجاه المواطنين، وتجاه ما يباشرونه من سلطات رسمية أو تقديرية"(١).

تعريفات للبيروقراطية

ان البيروقراطية جهاز متخصص في الادارة، يهدف الى تنفيذ السياسات العامة لكل دولة. ويرتبط هذا الجهاز باللوائح والقوانين التي تحدد اجراءات العمل، وتجسم المصلحة العامة. وبفضل هذا التخصص، اصبحت البيروقراطية هي المصدر الرئيسي للنفوذ والتأثير السياسي في كل مجتمع انساني(٢).

وهناك من حاول تعريف البيروقراطية والمشكلات التي تصاحب هذا العمل، او الظواهر التي تترتب على العمل البيروقراطي، بأنها اصطلاح يعني وصف نظام حكومي، تكون الرقابة عليه متروكة كلية في يد طبقة من الموظفين الرسميين، الذين تحد سلطاتهم من حرية الافراد العاديين. ويغلب على هذا الجهاز الاداري، طابع الرغبة الشديدة في الالتجاء للطرق الرسمية في الادارة، والاعتماد على المرونة من اجل التزام تنفيذ التعليمات، وكذلك البطء في اتخاذ القرارات، والعزوف عن الالتجاء الى التجارب. كما يتحول اعضاء البيروقراطية الى طائفة تحتكر العمل

---

١ ــ عثمان خيري، **البيروقراطية وادارة التنمية في افريقيا**. القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٧، ص ١٩.

2) Geraint Parry, **Political Elites**. London: George Allen & Unwin, 1971, p. 17.

الحكومي من اجل مصلحتها الخاصة، ويتحول عملها الى غاية في حد ذاته[1].

أما الدكتور فيصل مرار، فقد حاول ان يبتعد عن الأمراض التي تأتي نتيجة للعمل البيروقراطي، وقام بالتركيز على الجانب الاساسي في البيروقراطية وخلاصته انها تعني "ذلك التنظيم الضخم، المتواجد في المجتمع السياسي المعقد، والمتحضر لتحقيق الاهداف القومية، ولاخراج السياسة العامة الى حيز الواقع ووضعها موضع التنفيذ"[2]. وهذا التعريف، في الحقيقة، يعبر عن نظرة علماء الاجتماع الى البيروقراطية، كتنظيم سياسي يهدف الى التحديث وتغيير الاوضاع الاجتماعية، بحيث تجعل البيروقراطية من نفسها جسرا يربط بين اجهزة الدولة من جهة، والمواطنين من جهة ثانية. وذلك، عن طريق وضع السياسات المدروسة، وتحديد الاولويات والمشاريع التنموية، وتنفيذها بفعالية وكفاءة عالية.

وفي تعريف آخر، نلاحظ بان الاستاذ محمد محمود عامر فرغلي، يرفض أن يفصل البيروقراطية عن البيروقراطيين. فهي عبارة عن تنظيم اداري له خصائصه الانسانية والفنية. ويقوم هذا النظام من خلال افراد مختارين بموضوعية، يدركون حدود دورهم باستخدام امكانيات التنظيم، المتمثل في الموارد والقواعد والتعليمات، استخداما واعيا لتحقيق الاهداف العامة باقصى كفاءة ممكنة[3]. وهذا التعريف مستمد من علم الادارة، الذي يربط بين الهياكل التنظيمية والعناصر البشرية المتخصصة في حقل من حقول المعرفة، والمؤهلة للقيام باعباء المسؤولية في نطاق اختصاصها.

وهناك ايضا التعريف السياسي للبيروقراطية، الذي يعتبرها بمثابة "جهاز موظفي الدولة، الذي يتسم تكوينه بالضخامة النسبية، ويلتزم في مباشرة وظيفته باجراءات مكتبية، ومن ثم فهو بحكم تكوينه ووظيفته

---

١ – ورد هذا التعريف في كتاب **اصول الادارة العامة** للاستاذ عبدالكريم درويش والاستاذة ليلى تكلا، الذي نشرته مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧٧، ص ٢١٢ – ٢١٣.

٢ – فيصل فخري مرار، **البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال**، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٨، ص ٣ – ٤

٣ – محمد محمود عامر فرغلي "البيروقراطية" **مجلة الاقتصاد والادارة** التي تصدر بجامعة الملك عبدالعزيز، العدد العاشر (نوفمبر) ١٩٨٠، ص ١٧٧.

يمارس قدرا من السلطة في تصريف شؤون الشعب، والسلطة قد تمارس في خدمة الشعب او للتحكم في شؤونه"(١).

وفي الحقيقة، ان هذه التعاريف تعبر عن واقع البيروقراطية ووظائفها الاساسية، التي تقوم بها تجاه الدولة وتجاه المجتمع الذي انشئت بقصد تقديم الخدمات اليه. وقد تعمدنا الاتيان بعدة تعريفات، حتى يتضح للقارىء ان وجهات النظر تختلف حول جوهر الموضوع، وان البيروقراطية ووظائفها وقوانين عملها تختلف باختلاف البيئة والثقافة ونظام الحكم. فهي تؤثر وتتأثر بتطلعات الحكام وطموحات الشعوب، وانواع السياسات المطلوب منها وضعها، وعرضها على القيادة ثم احالتها الى الجهاز البيروقراطي لكي يقوم بتنفيذها.

وبناء على ذلك، فالبيرقراطية تعني الجهاز التنظيمي، الذي يحتوي على هيكل تنظيمي متكون من مكاتب منظمة تنظيما هرميا، ومتخصصة في القيام بواجبات ومسؤوليات محددة تحكمها قواعد معينة. ويهدف هذا الجهاز التنظيمي، الى تنفيذ السياسات العامة للحكومة والمنظمات الاجتماعية، وتحقيق الاهداف المرسومة. ويشكل هذا الجهاز التنظيمي من الافراد المختصين، الذين يتصرفون ويعملون وفقا للقوانين والاجراءات التي وضعها لهم التنظيم الرسمي بالدولة.

ان هذا التعريف الذي ذكرته آنفا، يتميز عن غيره من التعاريف السابقة بكونه يتضمن حقائق اساسية عن البيروقراطية، وهي أن هذه الظاهرة موجودة في جميع المنظمات الاجتماعية، التي تم تأسيسها بقصد تدعيم التعاون بين الأفراد، ومواجهة المشاكل والعراقيل التي تعترض العمل، الذي يعود بالفائدة على مجموع الافراد. فقد تكون تلك المنظمات سياسية او عسكرية او مهنية او دينية، وليست بالضرورة منظمة حكومية. والشيء المهم فيها، هو انها تخدم الصالح العام، وتلتزم بتطبيق القوانين والاجراءات التي تحظى بموافقة النظام السياسي بالبلاد.

---

١ - حمدي امين عبدالهادي، الادارة العامة المقارنة، بغداد مطبعة المعارف، ١٩٧٠، ص ٣٢.

ونستخلص من كل ما تقدم، ان للدولة الحديثة وظيفتين: الأولى تتعلق بتقرير الاهداف العامة للدولة، ومراقبة تنفيذها والتأكد من تحققها بالكفاءة المطلوبة، ومراجعتها وادخال التعديلات عليها. وهذه الوظيفة يتم تنظيمها في الدولة، تبعا لنظامها وتبعا لعقيدة ذلك النظام. والوظيفة الثانية، تتعلق بتطبيق وتنفيذ السياسات، وتحقيق الاهداف العامة، وتعهد بها الى الجهاز البيروقراطي[1].

مراحل تطوير التنظيم البيروقراطي

منذ القديم، كانت كل حكومة تحرص على توفير الأمن والحصول على الأموال الكافية لتغطية المصروفات التي تنفق على قنوات الأمن والجيش ومعاقبة المجرمين. وقد اقتضت هذه المهام الملقاة على عاتق الدولة، ان يقوم القادة باختيار الموظفين، الذين يتوسمون فيهم الولاء والمقدرة على تحقيق اهدافهم الشخصية، وذلك لاسناد بعض المهام الرئيسية اليهم. وفي جميع الظروف والاحوال، كانت البيروقراطية متأثرة باهداف الحكام واصحاب النفوذ، سواء أكان اولئك الحكام ينتمون الى الجيوش او الكنيسة، ام الى قيادات مدنية. فالشيء المهم: أن الموظفين الذين يقع عليهم الاختيار، يتجندون لتحقيق الاهداف التي يحددها لهم قائد البلاد. وبما ان بقاء الحاكم في السلطة، يتطلب الحصول على الأموال ومعاقبة خصومه وابعاد منافسيه، وتوفير الغذاء لمواطنيه حتى لا يستاءوا من حكمه، فان الوظيفة الرئيسية للجهاز البيروقراطي، تكمن في فرض سلطان الحكام على ارجاء البلاد عن طريق حكم مركزي قوي، واعطاء أهمية كبيرة لجهاز الأمن. وباختصار: فان البيروقراطية تستعمل جهازا للسيطرة على امور البلد، وتترجم ارادة الحكام ونواياهــم واهدافهم، الى حقائق ملموسة ومعاشة يوميا. وفي جميع الحالات، فانه لا بد ان يكون العمل البيروقراطي موجها الى تحقيق رغبات الحكام، الذين يحددون الاهداف العامة للبيروقراطية[1].

---

١ ـ احمد رشيد، **الفساد الاداري**، القاهرة: مطبوعات دار الشعب، ١٩٧٦، ص ٢٨ – ٢٩.

١ ـ عبدالكريم درويش، ليلى تكلا، **اصول الادارة العامة**، القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧٧، ص ٢٢٨ – ٢٣٠.

وانطلاقا من هذه الحقائق، نستطيع ان نقول: ان البيروقراطية مرت بثلاث مراحل رئيسية في تطور المجتمعات الانسانية. ففي المرحلة الأولى: كانت الغاية من التوظيف هي خدمة الحكام، ثم تلتها مرحلة خدمة الاحزاب، وفي النهاية تحولت الى فئة اجتماعية في خدمة الشعوب.

البيروقراطية اداة في خدمة الحكام

ففي المرحلة الأولى: نلاحظ ان حكام مصر والصين وفارس، قد جندوا الخبراء في الادارة والطب والعلوم لخدمة الاسر الحاكمة، ولم تكن الغاية من تجنيد الموظفين للعمل، هي تقديم الخدمات للشعب، وانما اعطاؤهم امتيازات ومكافآت لخدمة افراد الاسرة الحاكمة. ولهذا السبب: لم يتوسع حجم الخدمات المدنية، ولم تزدهر الاكتشافات العلمية، وتعم فوائدها على الشعوب، لأن المجهودات كانت موجهة لترضية الحكام ومسايرتهم. كما عرفت هذه الأنظمة السياسية في الصين ومصر وبلاد الفرس، تقاليد اجتماعية تمثلت في "اعطاء معظم وظائف الادارة العليا لأولاد الملك وافراد الاسرة الملكية وكبار الاقطاعيين، الذين كانوا يتولون - بصورة عامة - الوظائف الرئيسية في وحدات الحكم المحلي". وبالنسبة لمصر، فقد "عرف التنظيم البيروقراطي المصري القديم، مسألة ارث الوظائف العامة، حيث كان الكثير من الوظائف العامة تنتقل من الأب الى الابن، وفقا للأعراف السائدة في هذا التاريخ القديم"[1].

وفي العصر الروماني: كان يتم تعيين كل موظف بقرار امبراطوري، بعد اخذ رأي الادارة التي سيلتحق بها الموظف. وعندما توسعت الامبراطورية اصبح كل أمير "يختار بنفسه من يثق بهم من اتباعه، لمساعدته في الادارة، ولهؤلاء المستشارين الحق في اختيار من يعاونهم". وكانت الوظائف تعتبر بمثابة مورد مالي للافراد واتباعهم، لأن النظام

---

١ - ابراهيم درويش، الادارة العامة: نحو اتجاه مقارن. القاهرة: مطابع الهيئة المصرية للكتاب (الطبعة الثانية) ١٩٧٩، ص ٢٠١.

السائد ــ آنذاك ــ كان يقوم على أساس: أن "تباع الوظائف لمن يدفع الثمن الاكبر. ومن يشتريها له الحق في توريثها لابنائه او بيعها، واسترداد ما دفعه ثمنا لها". وكان الشيء المألوف في ذلك الوقت، ان يقوم مشتري الوظيفة باسترداد تلك الاموال التي دفعها ــ ان لم يكن اكثر منها ــ كثمن للوظيفة"(١).

وكانت النتيجة الحتمية لهذا التلاعب بالوظائف، وتوزيعها على الاصدقاء او بيعها لمن يدفع اكبر ثمن، هي اضعاف السلطة المركزية المتمثلة في شخص الملك او الامبراطور، الذي لم تكن له علاقة مباشرة بالمواطنين، على عكس الحال في السلطات الاقليمية، التي قويت على حساب الاولى، وكان لحكامها سلطة مباشرة على الفلاحين(٢).

وباختصار: فان توارث الوظائف وبيعها لمن يدفع الثمن الأكبر، وابتزاز الأموال من المواطنين لدفع ثمن الوظائف، قد ساعد الحكام والأمراء على تبادل المنافع مع الموظفين. ولكن النظام السياسي لكل دولة، تضرر من الرشاوي وابتعاد القادة عن مواطنيهم، وتضخم عدد الموظفين دون ان تكون هناك حاجة حقيقية لخدماتهم.

الا أن الأمر تغير في القرن السابع عشر، حيث بدأت الدول توجه مجهوداتها الى وضع اساليب ملائمة لاختيار الموظفين، وتنظيم الامتحانات لمن يريد ان يلتحق بوظيفة حكومية، واصبحت الثقافة القانونية هي الشرط الأساسي، لكل من يريد أن يلتحق بوظيفة عليا بالدولة. وكان السبب في هذا التغير، هو تحول الدولة عن نظام الاقطاع، واتجاهها الى النظام المركزي للدولة، كوسيلة لتوحيد المقاطعات. كما تميزت الادارة في ذلك الوقت بالرقابة التي أصبحت تفرض على الموظفين، وبخاصة بالنسبة لاستغلال نفوذهم، حيث "حظر عليهم العمل للآخرين، أو قبول الهدايا، او شراء ممتلكات الدولة، او الاقامة بعيدا عن مقار اعمالهم". واكثر من ذلك، اظهرت الدول القوية رغبتها القوية في تنظيم العمل، ومنح الاجازات لموظفيها، وفتح ملف لكل موظف تودع فيه

---

١ ــ عادل حسن، مصطفى زهير، الادارة العامة، بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ١٥٧.

٢ ــ درويش، المرجع السابق، ص ٢٠٧.

جميع المستندات المتعلقة به. كما وضعت قواعد لاختيار الموظفين على اساس الكفاءة، واخذ بنظام الاختبارات في كل من التعيين والترقية "(١).

وكانت فرنسا من الدول السباقة الى القضاء على نفوذ الامراء، وتحقيق وحدتها السياسية، عن طريق "تعيين رقباء يقومون بدور الحكام في الاقاليم. وهم موظفون اداريون، اعطيت لهم سلطات كبيرة في تصريف الامور المحلية للاقاليم، فيما يتعلق بالامور الادارية المختلفة، كالضرائب والتجارة والصناعة والأمن والقضاء". واكثر من ذلك: "فقد استخدم هؤلاء الموظفون، اداة لمكافحة الاستغلال المحلي". وبما أن ملوك فرنسا كانوا يخشون من تفكك الدولة، وعودة النفوذ الى امراء الاقطاع، فقد عمد الملوك الى اختيار البيروقراطيين "من ابناء الطبقة الوسطى البروجوازية، وقصر تعيينهم في وظائفهم لعدد من السنوات". وفي جميع الحالات، فان "درجة كفاءتهم كانت تقاس بدرجة اخلاصهم للحكومة المركزية "(١).

وقد انهار النظام المركزي في فرنسا عام ١٧٨٩، وذلك لاسباب عديدة. منها: ممارسة السلطة المركزية سياسة التسلط الاتوقراطي، وتشجيع الرقباء الذين كانت سلطاتهم في بعض الاحيان ـ تفوق سلطات الحكام، على ابتزاز الاموال من ابناء الشعب، وانخفاض مستوى ـ الكفاءة، وممارسة الوظيفة بطريقة تحكمية واستبدادية، وشيوع الرشوة والفساد، والاتجار بالوظائف التي أصبحت كأية سلعة، تخضع لعوامل العرض والطلب(٢). وبالاضافة الى هذه المساوىء، فقد كانت هناك مساوىء اخرى، تمثلت في تطبيق السياسة العامة للدولة في الاقاليم، بما يتفق ومصالح الرقباء، الذين يتصلون ببعضهم مباشرة، دون الرجوع الى السلطة المركزية، والتحاق الرقباء بالوظائف في مرحلة الرجولة، والاستمرار لها حتى الموت، وتمركز السلطة في الملك، او في واحد او اثنين يعتمدون في تصريف امور الدولة على بعض اعوانهم، ومن ثم وجدت البيروقراطية بصورتها البغيضة في فرنسا(٣).

---

١ ـ حسن، مرجع سابق، ص ١٥٩.

١ ـ نفس المرجع، ص ١٦١.

٢ ـ درويش، المرجع السابق، ص ٢١٢ - ٢١٣.

٣ ـ حمدي أمين عبدالهادي، **الادارة العامة المقارنة**، بغداد: مطبعة المعارف، ١٩٧٠، ص ٦٦ - ٦٧.

أما تجربة بريطانيا فتختلف عن تجربة فرنسا، اذ لم يشعر الملوك بالحاجة الى خلق ادارة مركزية قوية للدولة، لأن اصحاب النفوذ والامراء تعاونوا مع الدولة لتدعيم مكانتهم بالخارج وفرض نفوذهم هناك. ولهذا: فان بريطانيا قد حافظت على نطاق اللامركزية في الادارة، ولم تفرض القيود والاعباء المالية على مواطنيها في الداخل، ولكنها حرصت على الالتزام بتطبيق سياسة الحكومة، وفتح فرص العمل بالتساوي امام المواطنين، واتباع الاساليب الرشيدة في التنظيم. وبما ان بريطانيا كانت تجري فيها انتخابات برلمانية دورية، فقد اصبحت الاحزاب السياسية هي التي تختار الموظفين الذين يخدمون قضاياها ويحققون اهدافها. وكما هو معروف، فقد استطاع البرلمان البريطاني ان يفرض سلطته على التاج البريطاني منذ ثورة ١٨٦٨. ومنذ ذلك التاريخ، ولغاية ١٩٠٠، كان التعيين في الوظائف العامة، سواء في الجيش ام الكنيسة ام الوزارات، يتم على اساس الولاء للاحزاب، وليس على اساس الكفاءة في العمل.

البيروقراطية أداة في خدمة الاحـــزاب

بعد قيام الثورة الفرنسية والثورة الامريكية في القرن الثامن عشر، تغير الوضع في اوروبا وامريكا الشمالية، حيث اصبحت الاحزاب هي التي ترشح كبار المسؤولين لتولي الوظائف الرئيسية بالدولـــة. وفي الحقيقة: أن الاعتماد على اسلوب الانتخابات لاختيار الممثلين عن الشعب، لم يحل المشاكل القائمة آنذاك، والمتمثلة في احتكار الوظيفة من طرف انصار الحاكم، والمحاباة في الحصول على الوظيفة، وبيعها لمن يريد ان يدفع الثمن المرتفع، وانعدام الكفاءة والمقدرة، وعدم وجود قوانين وقواعد تحكم العمل البيروقراطي. ولكن اسلوب الاعتماد على الانتخابات في بريطانيا وفرنسا وامريكا، جاء بمفهومين جديدين هما: اولا: السماح للسكان باختيار الرجال الذين يتمتعون بقاعدة شعبية، والشعب يحبهم ويرضى عنهم، وبالتالي، يصلون الى اعلى الوظائف الهامة في الدولة. ثانيا: يتولى الموظفون الفائزون بثقة الشعب، عملية اختيار البيروقراطيين الذين يساندون سياسة الحزب، الحائز على اغلبية الاصوات في الانتخابات العامة.

ومع أن هذا التحول قد صاحبه الصراع حول السلطة بين الاحزاب، وتوزيع الغنائم على المساهمين في انجاح أي قائد سياسي، فانه قد حقق تقدما ملموسا في ميدان التخفيف من حدة الحكم الفردي التسلطي، واحلال النظام الاليجاركي محله. ومعنى هذا فتح المجال أمام فئات كبيرة من المواطنين المتعلمين، لكي يشاركوا في العمل الحزبي، ويحصلون على وظائف عليا عن طريق الجماعات الضاغطة التي ينتمون اليها.

وبما ان كبار المسؤولين في الدولة، كانوا يشعرون باهمية ترضية السكان الذين ينتخبونهم، ويساهمون في الارتقاء بهم الى المناصب العليا، فقد اتجهت الانظار الى البيروقراطيين الاكفاء، الذين يتوسمون فيهم الخير والمقدرة على تحقيق المشاريع الحكومية بكفاءة عالية. كما ان الممثلين في المجالس النيابية قد ساهموا في تحقيق فكرة تكافؤ الفرص امام الموظفين، والاعتماد على الاساليب الديمقراطية في توظيف العناصر النزيهة، والاستعانة بالموظفين اصحاب الكفاءات الجيدة، لتدعيم الجهاز البيروقراطي الذي ينبغي ان يكون اداة خادمة للشعب.

ومع أن هذه الاتجاهات الجديدة في البيروقراطية قد انطلقت اساسا من بريطانيا، حيث حاول المحافظون والليبراليون فيها تنظيم الجهاز الاداري في داخل البلاد ومستعمراتها، فان الولايات المتحدة هي التي كانت رائدة في ميدان الاصلاح الاداري، وابعاد التسلط البيروقراطي عن الادارات الحكومية. وقد اشتهر الرئيس جاكسون بآرائه الصريحة والمتمثلة في:

١ ـ أن الوظيفة العامة بالدولة غير دائمة، حتى لا تبقى البيروقراطية مهيمنة ومتسلطة على الشعب.

٢ ـ أن الموظف يعين لمدة محدودة اقصاها اربع سنوات، حتى تعطى الفرصة لغيره.

٣ ـ أن الوظيفة العامة لا يمكن أن تحتكرها فئة او عائلات، سواء عن طريق الرشوة أو الوراثة.

٤ ــ أن تكون هناك ديمقراطية ومساواة في الادارة، مثلما هو موجود في المجال السياسي.

٥ ــ أن الوظيفة العامة توجد لصالح الشعب، وليست كمورد لشاغلها[١].

وبالفعل، فان محاولات التخلص من التسلط البيروقراطي، والتعيين في الوظائف على اساس النفوذ والاعتبارات السياسية، وتقديم الرشاوي للحصول على المناصب العليا بالدولة، قد حققت نتائج باهرة. ففي عهد الرئيس واشنطون، بدأ التركيز على الكفاءة في العمل، ولكن على شرط أن يكون الموظف المعين من انصار اتحاد الولايات المتحدة الامريكية، وأن تعطى الاولوية في التوظيف لرجال جيش الثورة، اذا اجتاز الفرد منهم اختبار الصلاحية للوظيفة[١]. وفي الفترة الممتدة من ١٨٥٣ الى ١٨٨٣ انتعشت مبادىء الاصلاح الاداري، والتوازن بين الاحزاب السياسية في شغل الوظائف، والاعتماد على مبدأ الكفاءة في العمل. وهكذا اصدرت في بداية النصف الثاني من القرن التاسع عشر، قوانين جديدة تخص الوظيفة العامة وتمثلت فيما يلي:

١ ــ الزام الوزارات بتوظيف البيروقراطيين على اساس النجاح في الامتحانات، التي تعقد بصفة دورية (وليس على أساس الحزبية أو المحسوبية).

٢ ــ عدم السماح لرئيس الجمهورية (في عام ١٨٦٧) بفصل أي موظف، يشغل وظيفة عامة، الا اذا وافق مجلس الشيوخ على ذلك، وذلك في حالة موافقة هذا الاخير على تعيينه في اول الامر.

٣ ــ اصدار قانون في عام ١٨٧٦ يمنع دفع أي موظف من دفع المال، الذي تطلبه منه الاحزاب السياسية مقابل الحصول على وظيفة عامة.

٤ ــ اعطاء صلاحيات لرئيس الدولة (في عام ١٨٧١) لكي يضع القوانين، التي تنظم تعيين الموظفين في المناصب الهامة بالدولة.

---

١ ــ عبدالهادي، المرجع السابق، ص ١٠٩.

١ ــ حسن، زهير، المرجع السابق، ص ١٧٠.

٥ ـ الشروع في العمل بقانون تنظيم الخدمة المدنية بالولايات المتحدة، ابتداء من عام ١٨٨٣.

٦ ـ انشاء لجنة عليا من الحزبين الرئيسين، للاشراف على شئون الموظفين العاملين بجهاز الدولة وتكليفها بدراسة القضايا المتعلقة بالتوظيف، وتقديم توصياتها الى رئيس الجمهورية الذي يعرضها بدوره على السلطة التشريعية(١).

وخلاصة القول: أن القرن التاسع عشر قد شهد تطورا ملموسا في ميدان التشريع وسن القوانين، التي تجعل من البيروقراطية جهازا اداريا وطنيا، يشرف على تنفيذ السياسة التي يخططها قادة الاحزاب وانصارهم في مختلف المستويات الادارية. ومع أن هذه الظاهرة قد تبلورت في بريطانيا وأميركا بالدرجة الأولى، فان الأوروبيين قد ساروا في نفس الطريق، حيث اعتمدوا على الانتخابات لاختيار رئيس الدولة، وفتح المجال امام العناصر المقتدرة لتسيير شؤون البلاد. كما تميز القرن التاسع عشر بالفصل بين السلطات وانشاء المجالس النيابية، التي يتم فيها مناقشة السياسة العامة للدولة، وسن القوانين الملائمة لتحقيق الاهداف العامة. واذا نحن تمعنا في تاريخ فرنسا مثلا، فاننا نجد ان المفكرين الفرنسيين قد دافعوا بحرارة، عن ضرورة اقتداء فرنسا ببريطانيا في ميدان التنظيم الاداري والسياسي، وذلك منذ القرن الثامن عشر. فقد نادى فولتير في سنة ١٧٣٤ "بانشاء صحافة حرة، واجراء انتخابات نزيهة لاختيار ممثلي الشعب. كما دافع بحرارة عن اقامة نظام برلماني، يسمح للطبقة المتوسطة بالمشاركة الفعلية في اتخاذ القرارات السياسية". ونفس الفكرة نجدها عند مونتيسكيو، الذي الح على ضرورة "توضيح وظائف السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية". واكد انه: "لا بد من وجود نظام فصل السلطات، بحيث يبقى الملك الفرنسي محترما مثل زميله الانجليزي، والسلطة التشريعية والتنفيذية تقومان بوظيفتهما على احسن وجه"(٢).

---

١ ـ نفس المرجع، ص ١٧٢ ـ ١٧٣.

٢ ـ عمار بوحوش، **تطور النظريات والانظمة السياسية**، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، ١٩٧٧، ص ١٤٢ ـ ١٤٣.

وهناك من يختلف معنا في هذا الرأي، ويرى ان الاعتماد على الانتخابات كأداة لاختيار الموظف العام في قيادة الدولة، قد زادت الامور تعقيدا، حيث انها لم تعالج البيروقراطية بل اقامتها على اساس حزبي بحت(١). ومع أن هذا الاستنتاج يحتوي على شيء من الصحة، الا ان الواقع هو أن التعاون بين البيروقراطية والاحزاب السياسية، قد فتح آفاقا جديدة في ميدان الارتقاء بمستوى الخدمات الادارية، وجعل الجهاز البيروقراطي اداة في خدمة الافراد ومصلحة الدولة بصفة عامة. فبفضل هذا التحول الجديد، برز عنصر المنافسة على السلطة، والبحث عن التأييد الشعبي لاضعاف الخصوم، والانتصارعليهم في الانتخابات، والتشاور بين مختلف الفئات المتنازعة على الحكم، واتباع الاساليب الديمقراطية في النقاش، وعرض القضايا الوطنية على عدة جهات، قبل اتخاذ قرار نهائي بشأنها.

وبفضل هذه العناصر الجديدة، تكون البيروقراطية قد دخلت في مرحلة ثالثة، هي مرحلة خدمة المجتمع، التي اصبحت شعارا ترفعه كل دولة متحضرة، تسعى لتطوير الوظيفة العامة وتقديم احسن الخدمات للوطن.

---

١ – دوريش، المرجع السابق، ص ٢١٧ – ٢١٨.

البيروقراطية أداة في خدمة الدولة والشعب

في القرن العشرين، وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، تغير الامر تغيرا جوهريا بالنسبة للاجهزة البيروقراطية، سواء في الدول المتقدمة ام الدول النامية. فالبيروقراطيون الآن يشاركون في اتخاذ القرارات على جميع المستويات الحكومية، ويساهمون في بناء الدولة العصرية، عن طريق مؤهلاتهم العالية، ومراكزهم الاستراتيجية في المؤسسات الادارية، التي تساعدهم على حل الخلافات الاجتماعية، وتقوية الشعور بالانتماء الى الأمة. واذا كانت الحكومات تتغير، والقادة يتعاقبون على كرسي القيادة، وأمور الشعوب تبقى سائرة، والاجهزة تشتغل بصفة منتظمة، فذلك يعزى ــ دون شك ــ الى البيروقراطيين الذين يتقيدون بتطبيق القوانين، وتلبية رغبات المواطنين الذين تتنوع مطالبهم بحسب احتياجاتهم، وتبتدىء من يوم استخراج شهادة الميلاد الى يوم طلب شهادة الوفاة.

وبصفة عامة، فان الوظائف العامة قد اصبحت تقوم على أسس قانونية، وقواعد تنظيمية تتصف بالشرعية. وبعبارة اكثر وضوحا، فان البيروقراطيين يتم اختيارهم وترشيحهم للمناصب على اساس التخصص والصلاحية للوظيفة، والمقدرة على القيام بالواجبات التي تسند لكل مسؤول. فالموظف عندما يقوم بتقديم الخدمات، يخضع للقانون وليس للحاكم او الحزب، الذي كان يرشحه ويزكيه للحصول على المنصب[1].

كما يلاحظ: بان الاتجاه السائد الآن في الدول المعاصرة، هو أن يتكامل العمل السياسي مع العمل الاداري. فالقيادة الحزبية ــ عادة ــ تقوم بوضع السياسات العامة للدولة، والبرلمانات تقوم بدراستها واعطائها الصبغة الشرعية، ثم تحول تلك القرارات السياسية والتشريعية الى الجهاز البيروقراطي، لكي يقوم بتنفيذها ووضعها حيز التنفيذ. لكن المشكل القائم الآن: هو الصراع الخفي بين القادة الذين يخططون السياسات العامة، وبين البيروقراطيين الذين يظهرون استياءهم من

---

١ ــ عمار بوحوش، "وظف الوظائف وتحليلها" المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد ١٨، العدد ٤، ١٩٨١.

تغول غير التخصصيين في الادارة. ومرد ذلك الصراع الخفي، الى: "أن الخبير يؤكد على الدوام أنه بما لديه من انضباط مهني وخبرة تطبيقية، اقدر من نظيره على تنفيذ سياسة الدولة على مستوى المكتب أو المصنع او الحقل. في حين يدعي الموجه السياسي: أنه هو القائد الفكري والايديولوجي الحقيقي، الأقدر على تفسير السياسات المعلنة، وترجمتها ــ على جميع المستويات ــ الى ما يكفل سلامة التطبيق"(٢).

ولعل العنصر الرئيسي، الذي غير مجرى الأمور في الانظمة البيروقراطية المعاصرة، هو ديمقراطية الوظيفة، سواء اكانت وظيفة رئيس الدولة أم وظيفة موزع البريد. فرئيس الدولة الذي يتم ترشيحه، عادة، من قبل حزبه او انصاره، ويتم التصويت عليه بطريقة ديمقراطية من كافة افراد الشعب، يجسم ارادة ووحدة الأمة، ويستمد مركزه من ارادة الشعب. كما ان كل موظف يتقدم لشغل وظيفة حكومية، لا بد ان تتوافر فيه شروط اساسية كأن:

١ ــ يكون حاصلا على مؤهلات علمية.
٢ ــ ويشارك وينجح في اختبارات او مسابقات عامة.
٣ ــ ويعين في الوظيفة بصفة مؤقتة تعتبر فترة اختبار.
٤ ــ ويستوفي اشتراطات شغل الوظيفة.
٥ ــ ويدفع له أجر على قدر العمل.
٦ ــ وترتبط الوظيفة بدرجة معينة في سلك وظيفي معين.
٧ ــ ويستقر ويترسم في الوظيفة.
٨ ــ ويحصل على اجازات سنوية.
٩ ــ ويتمتع بخدمات صحية.
١٠ ــ ويتدرب لكي يحسن من مستواه المهني.

وهكذا: صار الطابع المميز للوظيفة العامة، هو تقديم الخدمات للشعب حسب القوانين والنصوص التي تتحكم في ذلك. فالوظيفة العامة

٢ ــ عثمان خيري، مرجع سابق، ص ٣٥.

ليست سلطة او امتيازا مستمدامن الحكم، ومسخرة لخدمته او خدمة الحزب الحاكم. فالشعب وحده هو الذي يتمتع بحق اختيار الموظفين العموميين وعزلهم إن اخطأوا. وفي جميع الحالات، فهم خدم للشعب كافة وليس لجماعة ما[1].

كما انه يتعين على الموظف العام، ان يلتزم بالواجبات الآتية خلال تأدية مهامه، ومنها:

١ ـ أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وبأمانه، وان يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته. وتحدد مواعيد العمل بقرار من الوزير المختص، ومن يمارس سلطاته، ويجوز تكليف الموظف بالعمل في غير اوقاته الرسمية، علاوة على الوقت المعين اذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

٢ ـ وأن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام، وأن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب.

٣ ـ وأن يتعاون مع زملائه، في اداء الواجبات العاجلة بتأمين سير العمل، وتنفيذ الخدمة العامة.

٤ ـ وأن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر بدقة وأمانة،وذلك في حدود القوانين واللوائح، ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التي تصدر منه. كما يكون مسئولا عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه.

٥ ـ ولا يجوز للعامل أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر، يؤديه بالذات او بالواسطة، اذا كان من شأن ذلك الاضرار بأداء واجبات الوظيفة، او كان غير متفق مع مقتضياتها[2].

---

١ ـ عبدالهادي، المرجع السابق، ١٣٤ ـ ١٣٥.

٢ ـ نفس المرجع السابق، ص ٢٧٦ ـ ٢٧٧.

الجوانب السلبية في العمل البيروقراطي

بعد أن تعرضنا للجوانب الايجابية في العمل البيروقراطي، وتطرقنا الى الاساليب التي كان من المفروض ان يتبعها كل بيروقراطي في عمله اليومي، نتحول الآن الى الجوانب السلبية، او المظاهر المؤلمة في الادارات الحكومية، التي جعلت المواطنين يشعرون ان البيروقراطيين يظهرون تقديسا واجلالا للقواعد والاجراءات، بحيث يصعب عليهم التأقلم والتكيف مع المشاكل المطلوب حلها، وهذا ما نتج عنه وجود هوة واسعة بين الجمهور والادارة البيروقراطية(١).

والمشكل الأساسي في التنظيم البيروقراطي، أن الاقوال قد لا تتطابق مع الأعمال، وان التنظيم البيروقراطي الرسمي ليس هو كل شيء. فهناك التنظيم غير الرسمي الذي يطغى على كل شيء. فالبيروقراطيون من خلال علاقاتهم الانسانية المباشرة في العمل، يشكلون تنظيما اجتماعيا خاصا، قد يتعارض في اغلب الاحيان مع متطلبات التنظيم الرسمي، الأمر الذي يعطي العلاقات غير البيروقراطية المتسلسلة، اهمية قصوى على مردود العمل النهائي في اية منظمة بشرية. يضاف الى ذلك حقيقة اخرى، وهي انه "في وسط النظام الرسمي، تقوم انظمة فرعية بشكل طبيعي، معتمدة على تفاعلات الافراد مع بعضها البعض، ومستمدة من الحاجات والرغبات البشرية المشتركة، نقطة ارتكاز للعلاقات الاجتماعية والعمل الجماعي". وانطلاقا من هذه الاوضاع الجديدة، المتمثلة في تفاعلات الافراد وحاجاتهم المشتركة، فان البيروقراطيين "قد يتصرفون لا على اساس ما يفرضه التنظيم الرسمي، والقوانين والاجراءات البيروقراطية وحدها من قيود والتزامات، بل ايضا وفق ما تمليه عليهم حاجاتهم وتطلعاتهم الشخصية، حتى ولو تعارضت تلك مع اهداف وتطلعات المنظمة الرسمية التي يعملون بها"(٢).

---

١ – علي السلمي، **البيروقراطية في النظرية والتطبيق**، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧١، ص ٣٢.

٢ – خيري، مرجع سابق، ص ٥٢.

ولهذا: ينبغي أن لا يغتر الانسان بالمظاهر والهياكل التنظيمية لأية مؤسسة، لأن تلك الهياكل التنظيمية ما هي الا صورة معبرة على الورق، عن الانشطة والبرامج والعناصر البشرية، المكلفة بأداء وتحقيق اهداف التنظيم البشري. وبما أن تلك الانشطة المبرمجة لا يتم انجازها بصفة آلية، فكل شيء يتوقف على الافراد، الذين توكل اليهم مهمات تنفيذ الخطط الموجودة. وهنا تتدخل الظروف والاهداف الشخصية، وتؤثر في مسيرة التنظيم، لأن الافراد لهم قيمهم وطرقهم الشخصية في التفكير والاستجابة والمعاملة. ومتى شعر البيروقراطيون أن المنظمة لا تحقق لهم ما يصبون اليه من رغبات واهداف، فانهم قد ينقلبون ضدها، ويتحول الهيكل الاداري الجيد الى مخطط وهمي او صوري، ولا فائدة تجدى منه[1].

وبما أننا قد تعرضنا لبعض الجوانب السلبية في العمل البيروقراطي، فلا بد ان نتوسع في الموضوع، ونأتي على ذكر بعض المساوىء البيروقراطية، التي دفعت بالمواطنين في كل بلد، الى ان يظهروا تخوفهم واستياءهم من استفحال نفوذها، وخطرها على المجتمعات الحديثة. وكما سنرى بعد قليل، فان هناك بعض العيوب والمساوىء، التي يمكن التغاضي عنها وفهم ابعادها، لكن الشيء المؤلم في الموضوع، هو ان يتعمد البيروقراطيون تعقيد المسائل البسيطة، ومضايقة المواطنين، واظهار نفوذهم امام من يطلب خدمة منهم، فهذه مسألة على جانب كبير من الأهمية. ولعل الموضوع الذي يزعج كل فرد ويقلقه جدا، هو سكوت المواطنين والشخصيات المنتخبة من قبل الشعب، وهم يدركون جيدا المخاطر الكبيرة التي تنطوي عليها ظاهرة تغول البيروقراطيين وفرض قبضتهم الحديدية على القضايا والمعاملات الادارية التي تهم كل مواطن، بحيث اصبح مصير المواطن ومصير الدولة في يدهم. وان غياب السلطة التشريعية الرادعة، والقيادة السياسية المسيطرة على زمام الامور، وانعدام الرقابة الشعبية على الجهاز البيروقراطي، هي التي ستضاعف من زيادة النفوذ البيروقراطي، ومساعدته على اكتساب المزيد

---

١ ــ نفس المرجع، ص ٥٧ ــ ٥٨.

من القوة والامتيازات، على حساب المواطنين والمنظمات الاجتماعية الاخرى التي تدور في فلكها، وتحاول كسب مودتها وتبادل المنافع معها.

وباختصار، فان مساوىء العمل البيروقراطي متعددة ولا يمكن حصرها، لأن ظروف العمل تختلف من منطقة الى اخرى، وبالتالي يختلف حجم المشاكل ومستوى التعقيدات التي تبرز على صعيد العمل. ولكننا سنحاول في السطور الآتية، ان نتعرض لأهم العيوب والنقائص البيروقراطية، التي هي شائعة ويعاني منها كل مواطن يتعامل مع ادارة بلاده.

١ - الاتجاه لحماية الذات والولاء للرؤساء وليس للوظيفة:

ان مشكلة الوظيفة العامة في عصرنا هذا، هو أن كبار الموظفين في أية حكومة، يميلون الى فكرة الاستئثار بالسلطة، ويعتقدون أنه من الضروري اشرافهم على كل صغيرة وكبيرة، بحيث ينفردون بالظهور على مسرح الاحداث وغيرهم تابع لهم، وهذه تصرفات ناتجة عن الضعف في النفس البشرية، والغرور وعدم الثقة في الآخرين. فالشيء المهم بالنسبة لهذا النوع من كبار الموظفين في الدولة، هو حماية انفسهم وترضية الموالين لهم وليس للوظيفة العامة. ونتيجة تمسك بعض الرؤساء في المناصب العليا بفكرة عرض كل صغيرة وكبيرة عليهم، تضمحل شخصية المرؤوسين، ويتهربون من المسؤولية، ويقل اعتمادهم على انفسهم، وينقادون الى اوامر الرؤساء. كما ان استئثار الرؤساء بالسلطة، يدفع المرؤوسين الى ان يقوموا بأدوار سلبية، وذلك على امل ان يأتي دورهم، ويصبحوا في المستقبل رؤساء، ويقوموا بتمثيل نفس الدور مع مرؤوسيهم انتقاما لانفسهم، وطبعا لا يمكن معالجة هذا الضعف عن طريق التشريعات او الانظمة(١).

---

١ - حسن وزهير، مرجع سابق، ص ١٨٩.

ـ التمسك بحرفية القوانين واللوائح والتهرب من المسؤولية:

ان الرغبة في سيادة القانون وتطبيقه بدقة، او عدم الخروج عن الاجراءات المتعارف عليها، تؤدي ـ في معظم الاحيان ـ الى شل الجهاز الاداري، والامتعاض من الاساليب الجامدة التي يعتمد عليها لتقديم الخدمات للمواطن، في الوقت الذي يحتاج الى تلك الخدمة. وفي الحقيقة، ان للبيروقراطي الحق في حماية نفسه من العقاب، وعدم المخاطرة بمستقبله. ولكن المشكل، هو أن جمود القوانين وصعوبة تطبيقها بسبب عدم تشابه الحالات، وغموضها في بعض الاحيان، كل ذلك يدفع بالبيروقراطي الى استغلال النقاط لصالحه، واظهار حرصه على تطبيق القوانين بدقة، في حين انه يستخدمها حسب مزاجه، وبقصد اظهار نفوذه وتحكمه في مصير المواطن، لأنه يدرك جيدا أن قوة القانون هي امتداد لقوته وتفوقه على الآخرين.

٣ ـ التحايل على القانون:

ان انتعاش الوساطة والمحاباة في الوظيفة، قد حطم جميع المقومات الاساسية للاجهزة البيروقراطية. وليست هناك مبالغة، اذا قلنا: ان التباين في تطبيق القوانين، والتسامح بشأن بعض الافراد، وتعقيدها بالنسبة لأفراد آخرين غير محظوظين، هو الذي يحطم معنويات الناس، ويجعلهم يمتعضون من هذا التناقض الموجود في الاجهزة البيروقراطية. فاذا كان من المفروض ان لا يتم توظيف اي انسان، الا بناء على مؤهلاته واختصاصاته وخبراته في ميدان معين، فان الشيء الذي يحدث، هو التخلي عن هذه المقاييس السليمة، واستبدالها بمقاييس اخرى، تتمثل في تبادل الخدمات بين الموظفين، حيث ان كل انسان واصل، يستعين بأقارب واصدقاء اناس اخرين امثاله، يحتلون مناصب مرموقة، على أن تكون المعاملة بالمثل.

٤ ـ التجاوب البطيء مع التغيرات الاجتماعية:

ان اكبر مشكلة تواجه الادارة المعاصرة في العالم الثالث، هي قضية مراجعة القوانين وتحديثها، بحيث تتماشى مع التغيرات الاجتماعية وروح العصر. والعجيب في الأمر، هو ان معظم الادارات لا تفرق بين التغيير الضروري الذي لا بد ان ينبع من المكان الذي تمارس فيه العمليات الادارية، وبين التغيير الذي لا بد ان يحظى بموافقة القيادة ويأخذ الصيغة الشرعية. وعلى هذا، فان مراجعة كبار المسؤولين، والمرور بالقنوات الرسمية للوصول الى الرؤساء واقناعهم بضرورة التغيير، تعتبر من اكبر العراقيل التي تواجه البيروقراطي، الذي لا يستطيع ان يغير مجرى الامور، ويستجيب لطلبات الجمهور حتى ولو كان متفهما لمطالبهم المشروعة(١).

٥ ـ مجاملة المسؤول الكبير والاخذ برأيه:

هذه احدى الظواهر المؤسفة، في معظم المؤسسات الادارية بالدول النامية. فالمسائل التي تعرض على الاعضاء للمناقشة وتصحيح الاوضاع، تتخللها آراء تعبر عن ضرورة احترام رئيس الاجتماع ومجاملته، وعدم اظهار أية معارضة لكل ما يقوله، لأن له سلطة ادبية على الموظفين، وفي جميع الحالات سيؤول الأمر اليه، وهو حر في اتخاذ القرار الذي يراه لائقا. وهكذا تتحول المشاورة الى الاستنارة برئيس الاجتماع، والانقياد الى اوامره حتى ولو كانت لا تخدم اهداف المشروع.

٦ ـ المقربون والموظفون العاديون:

ان كل موظف يدرك جيدا، ان نجاحه في وظيفته، يتوقف على مدى الدعم الذي يحصل عليه من رئيسه. والانسان المدعوم

---

(1) David S. Brown, "Bureaucratic Management in The Public Sector is Bureaucracy The only Way?" Bureaucracy and Society Vol. II, I.P.A., Quebec, May 1979, p. 220.

يتغاضى الناس عن اخطائه في معظم الاحيان، لأن رئيسه يحميه ويغطي عيوبه. ونتيجة لذلك، تصبح عملية الاداء في الوظيفة، وتحقيق الاهداف المطلوبة عبارة عن شيء ثانوي، لأن المسؤول الكبير يحترم ويقدر عمل المقربين اليه، أو الذين يظهرون احترامهم المصطنع وشعورهم الزائف نحو رؤسائهم. والبيروقراطي الذي يتنازل عن رأيه مراضاة لرئيسه، ويشيد بعلم رئيسه رغم جهله، ويجاهر بعبقريته رغم غبائه، يتوقع هو الآخر ان يعامله الموظفون حينما يصير رئيسا معاملة مماثلة[١].

٧ ـ عدم المبالاة والاهمال:

لعل الشيء المدهش في تصرفات بعض البيروقراطيين، هو الاهتمام بالاشياء التي تهمهم ويحلو لهم ان يقوموا بها. اما الاهتمام بالمواطن، وتقديم الخدمات اليه، في الوقت الذي يحتاج الى اية وثيقة من الادارة، فلا تؤخذ بعين الاعتبار. والظاهر ان هذا المشكل اخلاقي، اكثر مما هو تنظيمي او وظيفي. فالعديد من البيروقراطيين، يصرفون اوقاتهم في مكاتبهم (تمشيا مع القانون)، ولكن يعملون ماذا، انهم يتصلون بمعارفهم هاتفيا لحل مشاكلهم، بدلا من صرف وقتهم في حل مشاكل المواطنين.

٨ ـ تشتت الجهد والجمع بين عدة وظائف:

ان هذا المشكل، تعاني منه معظم المؤسسات الادارية والتعليمية بصفة خاصة. فرغبة من بعض الموظفين العموميين في تحقيق مكاسب مالية اضافية، يصرفون معظم طاقاتهم وجهدهم في القيام باعمال ليست من صميم مسؤولياتهم، وبالتالي، تقل عنايتهم بوظيفتهم الرئيسية، وتتدهور الاوضاع تدريجيا، حتى يشرف الجهاز الاداري على السقوط، والمتضرر الكبير، طبعا، هو المواطن.

---

١ ـ حسن، مرجع سابق، ص ١٩٠.

٩ ـ **الصراع والتنافس غير الشريف بين الموظفين:**

ان الخلافات في الرأي، تتحول ـ في بعض الاحيان ـ الى صراعات خفية، تؤثر في سير العمل، بحيث يتحول الهدف الى الانتصار على المناوئين، بدلا من النجاح في العمل وتقديم الخدمات للجمهور. وفي معظم الاحيان، ينعكس هذا الصراع على المرؤوسين، الذين يصنفون حسب تعاطفهم مع احدى الفئات المتصارعة.

١٠ ـ **تضخم الجهاز البيروقراطي:**

ان ظاهرة توظيف الافراد، ومنحهم رواتب منتظمة، وتثبيتهم في العمل، قد جاءت بنتائج سلبية، سواء على مستوى الاداء ام مستوى تبذير اموال الشعب دون مردود. وقد اكد هذه الحقيقة المؤسفة رئيس الجمهورية الجزائرية الشاذلي بن جديد، في حديث صحفي الى احدى المجلات العربية حين قال: "انا اعتقد ان من أهم اسباب البيروقراطية، هو وجود عدد من الموظفين في مؤسسة، اكبر من العدد الذي تتطلبه فعلا التزامات العمل فيها"(١).

١١ ـ **تعقيد الاجـــراءات:**

عندما تتراكم المشاكل، ويصعب ايجاد الحلول الملائمة لها، يلتجيء البيروقراطي الى القيود، التي تحد من كثرة الطلب على الخدمات الممنوحة، والتسهيلات التي كانت تقدم في السابق. والبيروقراطيون يعرفون ـ بطبيعة الحال ـ اسرار المهنة التي يحتفظون بها لأنفسهم، ولا يضعون الا الاجراءات الصعبة التي تخدم اغراضهم، وتزيد في نفوذهم وقوتهم تجاه المواطنين، الذين يتعين عليهم احترام القوانين والتمشي مع ما جاء فيها.

---

١ ـ مجلة المجاهد الاسبوعية التي تصدر بالجزائر، العدد ١١١٢ الصادر بتاريخ ١٩٨١/١١/٢٧، ص ١٢.

١٢ ـ اهمال الاساليب العلمية وغياب التنظيم والتخطيط:

وهذا بسبب ضعف القيادات الادارية، غير القادرة وغير المتخصصة او غير المؤهلة، وكذلك انشغالها بالمشاكل اليومية الروتينية، وبعدها عن الأهداف المرسومة[١].

١٣ ـ تعدد مستويات التنظيمات الادارية:

وزاد في تفاقم ازمة البيروقراطية، حيث ان صعوبة الاتصالات بين المسؤولين في القمة والقاعدة، قد نتج عنه البطء في اتخاذ القرارات، وتحريف المعلومات، وتضليل المسؤولين، وبالتالي، تكون القرارات والتوجيهات غير سليمة، ولا تخدم الصالح العام.

١٤ ـ المركزية الشديدة في صنع القرارات:

خلقت فجوة كبيرة بين المخططين والمنفذين، لأن التخطيط على الورق يختلف عن الواقع المعاش. ولهذا فان البيروقراطيين الذين تسند اليهم مهمة تطبيق السياسات المسطرة، يعانون من صعوبة الالتزام بالاجراءات المسطرة والملائمة، بين ما جاء فيها وبين الاستجابة للاحتياجات الاجتماعية[٢]: وبسبب هذا النوع من الاجراءات الصارمة، الآتية من الادارات المركزية، وانعدام تفويض السلطة، تضعف الروح المعنوية لدى المرؤوسين، وتتراكم المشاكل، وتعجز الكفاءات الادارية عن تحقيق الاهداف المطلوبة منها[١].

---

١ ـ مرار، نفس المرجع السابق، ص ٥٩.

٢ ـ نفس المرجع، ص ٥٨.

١ ـ الاستاذ علي السلمي يرى ان المشكل هنا يكمن في ان المركزية في اتخاذ القرارات تؤدي الى الجمود حيث لا يحصل متخذو القرارات على المعلومات اللازمة لهم. والغاية من المركزية في التنظيم البيروقراطي هي منع التحيز والمحسوبية ومنع الرؤساء من التصرف حسب اهوائهم الشخصية ولكنها في الوقت ذاته تضعف الفرص امام الافراد للتصرف حسب متطلبات الموقف، ومن هنا ينشأ الجمود.

انظر دراسته **البيروقراطية في النظرية والتطبيق** التي نشرتها المنظمة العربية للعلوم الادارية في سنة ١٩٧١، ص ٢٣.

١٥ ـ هجرة الكفاءات من القطاع العام بسبب قلة الحوافـــز:

هذه الظاهرة السلبية في البيروقراطية، اصبحت بمثابة كابوس يخيف كل مؤسسة، لأن تصميم القادة الاكفاء على الانتقال من قطاع الى اخر، معناه انهيار المعنويات وانخفاض مستوى الخدمات. فالمؤسسات تقوى او تضعف نتيجة للنوعية في الاطارات، التي تلتزم برسالتها الانسانية وخدماتها الجليلة للمجتمع. فاذا فقدت عناصرها الحية، فانها تكون قد فقدت مقدرتها على تقديم الخدمات الرفيعة. وفي الواقع ان انخفاض مستوى الاداء، بسبب هجرة الكفاءات الجيدة الى القطاعات الاقتصادية، التي تدفع رواتب اعلى، لم يعد هو المشكل الرئيسي الذي يؤثر على مسار التنمية الاجتماعية باي بلد، بل ان المشكل الآن اصبح يكمن في هرب اصحاب الكفاءات الفنية الى الخارج، والبحث عن من يشجعهم معنويا وماديا، ويوفر الظروف المناسبة لتحقيق طموحاتهم في الحياة.

١٦ ـ قلة الاستعانة بالعلماء المختصين والاستنارة بآرائهم:

ان هذا المشكل، قد تسبب في بقاء معظم الدول النامية متخلفة، وسيبقى لمدة طويلة من الزمن هو الصخرة التي تتحطم عليها مشاريع الاصلاح الاداري الهزيلة، والتي تعد في غالب الاحيان في ظروف صعبة، ودون دراسات مستفيضة وكاملة عن الموضوع. والشيء الذي يؤخذ على البيروقراطية ورجال السياسة، انهم يأخذون بعين الاعتبار الجوانب السياسية عند دراسة اي مشكل، أي المحافظة على تأييد الشعب واعطائه وعودا، في حين

أن الواقع يفرض عليهم ان يكلفوا خبراء مختصين في الجامعات بدراسة الموضوع من جميع الجوانب، وتقديم الحلول والبدائل، التي تساعد على استئصال الداء، واراحة الناس من العراقيل التي تواجههم بصفة ملموسة، لأن المسكنات لا تزيل الامراض والاوجاع التي تضر الاجسام.

وباختصار، فان هذه الجوانب السلبية في البيروقراطية، قد جعلت نسبة كبيرة من السكان في اي بلد، يشتكون من القيود التي تفرضها عليهم الاجهزة البيروقراطية، لأن الموظفين العموميين لا يتعاملون مع الناس حسب ما يشعرون به وحسب ما يتصورونه، وانما يتعاملون معهم على اساس ملفات وشروط، لا بد ان تتوفر في من يتقدم لطلب اية خدمة(١).

ومثلما يقول المثل العربي القديم: "**لا يعرف الشوق الا من يكابده**"، فالمشكل الاساسي هو أن الفئات التي بيدها اتخاذ القرارات في قطاع معين، قد تكون غير متضررة ومتأثرة، وبالتالي غير مبالية بالمشاكل التي تعاني منها المجموعات الاخرى من السكان. وهذا يعني ان الافراد الذين لا يعانون من اية مشكلة، قد لا يتعاطفون ولا يتعاونون مع غيرهم، لأنهم لا يحسون بالمعاناة، ولا يعيشون في الازمات التي تنهك اعصاب الآخرين. ولهذا، فان المشاكل الاجتماعية التي تمس جميع الفئات الاجتماعية، تجد اذانا صاغية من المتضررين فقط. وفي العادة، يكون من السهل الحصول على التأييد البيروقراطي لمثل هذه الطلبات الاجتماعية، لأن هناك من يرعاها ويتولى الدفاع عنها من داخل الجهاز البيروقراطي نفسه.

---

(1) Ammar Bouhouche, "Bureaucracy and its Impact on Social Integration in The Arab World," **The Journal of Social Studies**, at The University of Kuwait. Vol. VII, No. 4 (January) 1980, pp. 210-222.

الاتجاهـات الحديثة للبـيروقراطيـة

بعد ان استعرضنا الجوانب الايجابية والسلبية للبيروقراطية، ننتقل الآن الى الحديث عن دور البيروقراطية في الدولة الحديثة، لنتعرف على مختلف الاتجاهات والآراء الواردة بشأنها. وسنحاول أن نبرز الاهتمامات الرئيسية للبيروقراطية والغاية من وجودها، سواء بالنسبة للدولة ام بالنسبة للمجتمع.

١ ـ البيروقراطية هي جسر يربط بين الشعب والحكومة (هيجل):

كان هيجل من اوائل المفكرين الذين اعتبروا الدولة عبارة عن منظمة اجتماعية كبيرة، تشرف وتوجه منظمات مهنية متخصصة، تمثل جميع الفئات الاجتماعية. والجهاز البيروقراطي هو الذي يتلقى الطلبات المقدمة اليه من قبل الافراد والمنظمات، فيدرسها ويبدي وجهة نظره فيها بطريقة موضوعية، وبكيفية تسمح باتخاذ قرارات عامة، يكون المقياس المعتمد فيها هو مقياس المصلحة العامة[1]. وهكذا تلعب الدولة الدور الحيوي، وهو خلق التوازن بين المنظمات الاجتماعية، واتخاذ القرارات التي تخدم المصلحة العامة. وانطلاقا من هذا المفهوم، فان الدولة ــ في رأي هيجل ــ تجسم المصلحة العامة، وتعتمد في تحقيق ذلك على الجهاز البيروقراطي، الذي يعتبر جسرا يربط بين الحكام والمحكومين والجهاز البيروقراطي غير منحاز، وهو اداة لتنمية وتطوير الولاء للدولة ولمؤسساتها الوطنية. وقد تجنب هيجل أن يصدر أي حكم على الجهاز البيروقراطي سواء لصالحه أو ضده، لأن دوره مرتبط ومتوقف على تحركات ونشاط المنظمات، التي تؤثر في مجرى الاحداث في المجتمع ككل.

(1) Karl Marx, "Critique de la Philosophie de l'etat de Hegel" in **Oeuvres Philosophiques** (translated by molitor), Paris, 1937, Vol. IV, pp. 96-104.

٢ ــ البيروقراطية اداة في يد الطبقة الحاكمة (ماركس):

في النظرية الماركسية، البيروقراطية تماثل الدولة تماما، حيث انه لا يمكن الفصل بين الاثنتين، لأن الدولة تعتمد على البيروقراطية وتعتبرها أداة أو وسيلة، كممارسة سيادتها على الطبقات الاجتماعية. والدولة في المفهوم الماركسي، لا تمثل المصلحة العامة، ولا تمثل الا المصالح الخاصة بالطبقة الحاكمة. وعليه، فان ماركس يختلف مع هيجل اختلافا كليا. فهو يعتقد ان دور البيروقراطية يتمثل في فرض سيطرتها وتفوقها على جميع المنظمات الاجتماعية التي تخضع للدولة، كما ان وظيفتها الاساسية تنحصر في المحافظة على الامتيازات التي حققها اصحاب النفوذ والسلطة في المجتمع. وعليه، فالبيروقراطية ظاهرة تلائم كل مجتمع منقسم الى طبقات، لأنها هي التي تتولى مراقبة الانقسام بين الجماعات، والمحافظة على عدم التساوي بينها(١).

وبصريح العبارة، فان ماركس يرى ان مصير البيروقراطية مرتبط بمصير الطبقة الحاكمة، التي تتحكم في المجتمع عن طريق الجهاز البيروقراطي المسخر لخدمتها وتدعيم مصالحها. ولكن طبقة البيروقراطيين ــ في رأي ماركس ــ ليست جزءا مندمجا في الفئة الرأسمالية الحاكمة، بل انها تتمتع بكيانها المستقل، ولذلك فليس من المستبعد ان يحصل خلاف بين البيروقراطيين واسيادهم اصحاب رؤوس الأموال. واكد ماركس ان البيروقراطية عندما تمارس سلطاتها على الشعب، تتحول الى قوة طاغية ومهيمنة، وتواجه الشعب بنوع من التحدي والغيرة على وظيفتها، الى درجة انها تعتبر نفسها الأمينة الوحيدة على اسرار الدولة، ولا تقبل ان تتحداها اية قوة اخرى في المجتمع. وفي نهاية الأمر، يمقتها الشعب نتيجة لفرض القوانين المجحفة على

---

١ ــ محمد علي محمد، **الاسس الاجتماعية للتنظيم والادارة**، القاهرة: دار الجامعات المصرية، ١٩٧٨، ص ٥٥ ــ ٥٦.

المواطنين، وتتوحد القوى الاجتماعية لمجابهتها، والاطاحة بالنظام التسلطي على جميع الافراد.

والشيء المهم ـ في رأي ماركس ـ هو ان البيروقراطية تهدف الى التحكم في الناس، وتنقصها روح المبادرة وانعدام الكفاءة في العمل. ولكن البيروقراطيين ـ مع ذلك ـ يسعون باستمرار الى القيام باي عمل يساعدهم على تدعيم نفوذهم، ومنحهم سلطات واسعة حتى يتمكنوا من الحصول على ترقيات، وتثبيتهم في وظائفهم، واعطاء انطباع للعالم الخارجي بانهم في المستوى الاعلى، ولا يوجد من هو احسن منهم في القيام بالواجب(1).

وخلاصة القول عن البيروقراطية، هو ان هذه الاخيرة تنتعش ويقوى نفوذها وتسلطها في المجتمعات التي تسودها الطبقية والانقسامات. وسيتحطم الجهاز البيروقراطي ويفقد قوته عندما تتمرد الفئات المهضومة الحقوق، ويبرز الى الوجود المجتمع اللاطبقي، الذي ستذوب فيه البيروقراطية، لأنها تتساوى مع جميع الافراد، وينصب جهدها على العمل.

٣ ـ البيروقراطية اداة في ارساء حكم القانون (ويبر):

امتاز ماكس ويبر عن غيره من الكتاب، بمقدرته على دراسة الاثر الذي يترتب عن التنظيم، في عصر برزت فيه المنظمات العملاقة، واصبح التفوق فيه لاصحاب الاختصاص والتفوق التكنولوجي. ففي رأيه، تعتبر البيروقراطية ظاهرة اجتماعية، تصاحب ظهور الدولة الحديثة التي تمثل الصورة الحقيقية على جميع انواع التنظيمات الأخرى. كما أنها تمتاز ايضا بغزارة المعلومات والتفوق الفني، وذلك جعلها في مركز يسمح لها بآداء الواجبات المسندة اليها، بدقة وسرعة والمام كبير بالملفات، والاستمرارية في العمل، والتمتع بصلاحيات وتوحيد انماط

(1) Nicos P. Mouzelis, **Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories.** London: Routledge and Kegan Paul, 1975, p. 10.

العمل، واتباع قواعد منتظمة في اخضاع اعمال المرؤوسين الى الرؤساء، والتخفيف من حدة التناقض الذي يوجد بالادارات، وتكون نتيجته باهظة الثمن[1].

ان الشيء الواضح بالنسبة لماكس ويبر هو ان البيروقراطية اداة خدمة اجتماعية قبل كل شيء، وينبغي ان لا تبقى اداة تستخدم لتحقيق مصالح واطماع رجال السياسة عند توليهم الحكم. فالمصلحة العامة تقتضي ابعاد الجهاز البيروقراطي، عن تأثير صراعات واطماع القوى السياسية. وفي تصوره: ان الواقع يفرض على البيروقراطية ان تتقيد باجراءات قانونية ولوائح ملزمة لها، وان تتمسك بالشرعية والرسمية، وتنتهج سياسة تقوم على اساس ضوابط ومعايير موضوعية، بحيث يكون عملها الاساسي هو ان يكون الجهاز الحكومي بمأمن من الصراعات والاطماع، سواء منها اطماع البيروقراطية نفسها، ام اطماع قوى معينة اخرى. واذا توفرت هذه الارادة، فان الجهاز البيروقراطي يستطيع:

١ ـ ان يضمن الاستقرار والاستمرارية التي يحتاج اليها النظام الحكومي، بحيث لا يتغير للتقلبات والهزات الناتجة عن تغيير اشخاص القيادات الحاكمة.

٢ ـ وأن تضبط القواعد التنظيمية وطرق العمل، ويكون سلوك الافراد العاملين في التنظيم البيروقراطي محل ضبط ورقابة وسيطرة، بما يمكن التنبؤ به بصفة مسبقة.

٣ ـ وأن تكون القوانين واللوائح عبارة عن وسائل لحماية الموظف العام من الضغوط والقوى السياسية، التي تحاول تطويعه واستيعابه والتأثير عليه.

٤ ـ وأن يلتزم البيروقراطي بالضوابط والقواعد الرسمية للتنظيم، بحيث يكون سلوكه غير شخصي، وبعيدا عن الاتهام بالتحيز والمحاباة.

---

(1) Max Weber, "Bureaucracy" in Oscar Grusky and George A. Miller (Editors), **The Sociology of Organizations.** London: The Free Press, 1981, pp. 19-21.

٥ ـ وأن يكون الموظف محايدا، ولا يخضع للقوى التي تهدف الى احتوائه، وذلك عندما يتكفل الجهاز الحكومي بحماية الموظف، وتوفير الأمان والاستقرار في الوظيفة الرسمية(١).

وعليه، فان ماكس ويبر يعتبر القانون هو الذي يجسم السلطة، التي تنشأ وفقا للقانون. والحاكم عندما يتحمل مسؤولية القيادة، فانه يستعين بموظفين رسميين يتم تعيينهم من قبله، على اساس الكفاءة في الوظيفة، وطاعة الناس والموظفين للقيادة يستند على القانون.

ولكي يوضح فكرته عن السلطة في النظام البيروقراطي، تعرض ماكس ويبر الى ذكر انواع القيادة والسلطة التي توجد بكل نوع. فهناك **السلطة التقليدية** التي توجد في المجتمعات البدائية، والتي تقوم على اساس الاحترام للانظمة الاجتماعية السائدة. والافراد في هذا النوع من التنظيم، يحترمون القائد والعرف السائد. والتنظيم الاداري في هذه الحالة، يستمد قوته من المساواة والعدالة الاجتماعية، التي تقوم على اسس اخلاقية. وعيب هذا النوع من السلطة، هو ان الولاء للحاكم وليس لواجبات الوظيفة، والموظفون يمارسون واجباتهم وهم يخضعون خضوعا كليا للحاكم، وليس لهم اية حقوق عليه. وبكلمة وجيزة، فالموظفون تحت رحمة الحاكم، ولا توجد اية نصوص قانونية تحميهم من شره وغضبه عليهم.

أما النوع الثاني من السلطة، والذي لا يحبذه ماكس ويبر، فهو **السلطة البطولية او الالهامية**، وهي تقوم على اساس ان القائد يتمتع بصفات خارقة للعادة، والناس يطيعونه ويظهرون ولاءهم له بسبب مواهبه وقدراته وبطولاته الهائلة، التي تجعل الافراد يتعلقون به تعلقا عاطفيا. وعيب هذا النوع من السلطة التي لا تقوم على اسس قانونية، ان الولاء للقيادة والنظام

---

١ ـ احمد صقر عاشور، الادارة العامة: **مدخل بيئي مقارن**، بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص ٩٦ ـ ٩٧.

السياسي مرتبط ببقاء المواهب والمعجزات التي بهرت الناس. فاذا فشل في احدى الازمات، ولم يستطع اثبات قدراته الخارقة للعادة، فان سلطته تنهار، ونفوذه يتلاشى بسرعة، وهكذا، في نظر ماكس ويبر، نجد ان الولاء للشخص او لمركزه الاجتماعي، لا يدوم ولا يصمد في ايام المحن والشدائد، لأن هذا النوع من الولاء مؤقت، اما الولاء الصحيح فهو ذلك الذي يكون للقانون، وخاصة أن هذا الأخير يتصف بالدوام، والارتباط بالوظيفة وليس بالاشخاص.

والنوع الثالث هو **السلطة القانونية** التي تكلمنا عنها باسهاب، عند بداية الحديث عن نظرية ماكس ويبر، ونستخلص منها ان السلطة تنبع من القانون وليس من الشخص الحاكم. والبيروقراطي يمارس وظيفته في ضوء ما جاء في القانون، وليس بناء على تعليمات الشخص الذي يحكمه[1].

والمشكل هنا، هو ان ماكس ويبر: اعتبر الانسان بمثابة آلة مسخرة لتطبيق القوانين الغامضة، والتي توضع للتحكم في الناس حسبما تريد السلطة الحاكمة. كما ان ماكس ويبر تجاهل مشكلة اخرى تلازم العمل البيروقراطي، وهي الاحتفاظ بسر المهنة، وحجب المعلومات عن الجمهور، بحيث لا تطلعه البيروقراطية الا على الاشياء التي تزيد في هيبتها، وابراز عضلاتها حتى يهابها الناس.

٤ ـ البيروقراطية تجسم ظاهرة الاستبداد (ميشيل):

اذا كان ماكس ويبر قد اهتم بتفوق البيروقراطية على سائر التنظيمات الاجتماعية الاخرى، لأنها تعتمد على المعرفة الفنية، والقوانين التي تساهم في تحقيق قدر كبير من الفعالية والكفاءة في العمل، فان روبرت ميشيل قد اهتم بما يجري داخل المنظمات الكبيرة، وكيف أن هذه الاخيرة تستعمل من قبل مجموعة صغيرة

(1) Amitai Etzioni, **A Sociological Reader on Complex Organizations.** New York: Columbia University Press, 1963, pp. 63-73.

من اصحاب النفوذ، وتستأثر بالسلطة من الناحية العملية، ولكنها تتلاعب بالقوانين الشكلية، وتقضي على روح المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات. وانطلاقا من هذه الحقيقة، يرى ميشيل ان التعقيدات في التنظيم، تتطلب الاعتماد على خبراء ومتخصصين ورجال اقوياء في القمة، يتعاونون مع الجهاز البيروقراطي المتحضر، ويتصرفون او يتخذون القرارات التي تروق لهم. واكد روبرت ميشيل ان رجال النخبة، ينسقون فيما بينهم وبخاصة انهم يملكون المعلومات والملفات المتعلقة بكل شيء، وينفردون باتخاذ القرارات الهامة في المستويات الادارية العليا فقط. وهكذا: يستطيع قائد النخبة الذي يستقر في مركز القوة، ان يستخدم جميع الوسائل والامكانيات المتوافرة لديه، للقضاء على اية محاولة تظهر، لمنافسته او التمرد عليه. كما ان ممارسته للعمل تساعده على كسب مهارات سياسية جيدة، وتمكنه من القيام بفرز للعناصر التي تقف معه والعناصر التي تناهضه. وفي نهاية المطاف، يستتب الأمر، ويوجد نظام سياسي داخلي، يقوم على حكم الاقلية، ويؤدي الى اغتراب بقية اعضاء التنظيم عن العملية السياسية[١].

وباختصار شديد، فان المهارات التي يتمتع بها البيروقراطيون، تستعملها المنظمات الحكومية للتحكم في الآخرين، وتحقيق الاستقرار والنفوذ للقادة، وبخاصة عندما يتمركزون في السلطة، ويسعون لتأكيد عظمتهم وانفرادهم باتخاذ القرارات.

ونظرية روبرت ميشيل متقاربة جدا من نظرية برونو ريزي *(Bruno Rizzi)* الذي اعتبر أن البيروقراطية هي الطبقة المسيطرة والمتحكمة في مصير المجتمع، سواء في الدول الرأسمالية ام في الاتحاد السوفياتي. وهذه السيطرة والاستبداد، في استغلال البروليتاريا باسم الدولة، والاستيلاء على وسائل

---

١ ــ محمد، مرجع سابق، ص ٧٨ – ٧٩.

ونفس الحقائق موجودة في كتاب: Mouzelis, Op. Cit. p. 27.

الانتاج. والفرق الوحيد بين البيروقراطية في الدول الرأسمالية والبيروقراطية في الاتحاد السوفياتي، ان الاستغلال والاستيلاء على الموارد يتم بصفة فردية في الدول الرأسمالية، بينما يتم الاستغلال والمصادرة لخيرات الشعب بصفة جماعية في الاتحاد السوفياتي(١).

٥ ـ **البيروقراطية اداة لخدمة المصالح الذاتية (كروزيبي):**

الكاتب الفرنسي ميشيل كروزيبـي، يرى ان الجهـاز البيروقراطي اصبح يقوم على اساس الثقة المتبادلة بين كبار المسؤولين في الدولة، وبين الموظفين الذين يتم توظيفهم لتقديم الخدمات للشعب، وليس على اساس الكفاءة والجدارة في العمل. ثم ان كثرة المطالب الاجتماعية وتنوعها، قد دفع بالبيروقراطيين ان يتفاوضوا مع الافراد والجماعات الضاغطة المعنية باية قضية. وخلال عمليات التفاوض، يحرص البيروقراطيون على ترضية الجماعات الضاغطة والافراد، الذين يتعاملـون مع الجهاز البيروقراطي بكثرة، حيث ان القرارات النهائية تتخذ بصفة فردية، وتكون النتيجة في النهاية ان البيروقراطية تسيطر على الموقف والتحكم في عباد الله، ويستتب الأمن والاستقرار بالبلاد(٢).

وتمتاز نظرية كروزيبي بتحليـل هائـل، لانشغـالات البيروقراطية ورغبة اعضاء الجهاز البيروقراطـي، لمهادنـة الجماعات المهنية والاحزاب السياسية ورجال الاعمال، الذين ينسقون مع كبار الموظفين في الدولة، ويتوسطون لدى رؤساء البيروقراطيين لمنحهم مكافآت وترقيات، والانتقال الى مناصب رفيعة. ولهذا فالبيروقراطيون لا يشغلون انفسهم بالقضايا التي تهم المجتمع ككل، بقدر ما يهتمون بالقضايا التي تخـدم مصالحهم الذاتية، ومصالح الجهاز البيروقراطي نفسه.

---

(1) Mouzelis, **Op-Cit.** p. 31.

(2) Michel Crozier, **On ne Change pas la Societe par decret.** Paris: Grasset, 1979, 1979, pp. 20-60.

وعليه، فالبيروقراطية في رأي كروزيبي، هي التي تتحكم في مصير المجتمع الحديث، لأن البيروقراطيين المتخصصين، يتحكمون في عملية ابراز القضايا التي يريدون ابرازها، وعرضها على المسؤولين السياسيين في الدولة، ويدفنون القضايا التي ليس من مصلحتهم ان تتسرب الى العالم الخارجي. وبهذا الخصوص، لاحظ هذا الباحث الفرنسي، ان افراد المجتمع يحرمون من الحصول على المعلومات، التي تعطيهم اية فكرة عن اي موضوع يشغل بالهم، وبذلك، يتسنى للمسؤولين ان يتحكموا في الناس، ويوجهوهم حسب اهوائهم. وبناء عليه، فان العمل في سرية تامة، وفرض رقابة شديدة على المعلومات التي قد تتسرب الى الخارج، ويعرف الجمهور حقيقة الامر، والتستر على العناصر البيروقراطية، التي تهمل واجباتها ولا تعير اي اهتمام لمطالب الجمهور، هي العوامل التي ادت ــ ولا زالت تؤدي ــ الى تفاقم المشاكل الاجتماعية، وازدياد حدة التوتر، وتشاؤم الناس من الاعمال الحكومية[1].

ونستخلص من كل ما تقدم، ان كروزيبي يعتقد ان نفوذ الدولة واحتكارها للسلطة، هو في الحقيقة امتداد لنفوذ البيروقراطية ومثيلاتها من الجماعات المهنية والنقابية والثقافية، التي تهيمن على قطاعات معينة. فالخبير البيروقراطي يفرض نفسه في ميدان اختصاصه، والصحفي يحتكر ميدان اختصاصه لنفسه، ويؤثر في الأمور حسب اهوائه، والنقابي يعتبر نفسه هو الوحيد الذي يعرف مطالب الحركة العمالية، وفي النهاية، نجد ان كل فئة تحاول تشويه الحقيقة، وتقديم الآراء الضيقة التي تخدم فئة معينة من فئات المجتمع. وهمها الوحيد، هو أن تجعل من نفسها المجموعة الوحيدة التي تستفيد من العملية والغريب في الأمر، ان مختلف العناصر التي تنصب نفسها وكيلة للعاملين في قطاعاتها المختلفة، تحظى بتقدير الدولة، والآراء

١ ــ عمار بوحوش، "لا يمكن تغيير المجتمع بمراسيم" مراجعة لكتاب بهذا العنوان للكاتب ميشيل كروزيبي، **مجلة العلوم الاجتماعية**، بجامعة الكويت، العدد الرابع، ديسمبر، ١٩٨١، ص ١٩٣.

المتحيزة التي تقدم كوثيقة عمل، هي التي تعتمد في النهاية، وتكون المعلومات المقدمة من هذه الجهات هي المرجع عند اتخاذ القرارات الرسمية. وفي العديد من المرات، يترتب على المواقف المتحيزة لجماعات معينة، ان تجد الحكومة نفسها في موقف حرج، لأن جماعات الضغط تستغل الدعم الحكومي، لتحقيق مآربها على حساب المصلحة العامة، او مصلحة المجتمع ككل. وباختصار، فان التنظيم الحالي، والقوانين البالية، والعقليات الجامدة، هي التي تزيد في تعقيد المشاكل ولا تحلها.

وخلاصة القول حول وجهة نظر كروزيبي: ان مصالح البيروقراطية لا يمكن فصلها عن العمل الحكومي، والمشكل الرئيسي في الاجهزة البيروقراطية هو الاعتماد على القوانين والقرارات والمراسيم، للتغلب على المشاكل في وقت معين. وبمرور الزمن، تصبح تلك القوانين لا معنى لها، بعد ان تغير الوقت وتغيرت الاوضاع. كما ان الافراد يتحايلون على القوانين، ويستغلون منها ما يخدم مصالحهم، ويتجاهلون كل الاجراءات التي لا تخدم مصالحهم. وبقدر ما تحاول الحكومات فرض قوانينها على الموظفين، وتضييق الخناق على الافراد المتلاعبين بثروات الشعوب، بقدر ما تنشط السوق السوداء والمزايدات، بشأن الحصول على الاشياء المحظورة. ولهـذا فان الحـل الاساسي، يكمن في نشر المعرفة وتعميمها، وتكوين الافراد الذين يعملون بروح جماعية وبأسلوب بسيط، حيث يمكن الاستغناء عن المستهترين الذين يحتكرون العلم والمعرفة،ويتحكمون في مصير الشعوب باسم الشرعية، والتخصص والدفاع عن النقابات المهنية. ان المجتمع العصري في حاجة ماسة الى من يقوده ــ ولكن بحكمة واخلاص ــ في تقديم الخدمات، وفي حاجة الى من يسيره ــ لكن بقوانين واضحة وغير معرقلة ــ لمطالبه الشرعية، واحتياجاته الاساسية. وفي حاجة ايضا الى حكومة قوية، على ان تكون قوتها موجهة لضرب المتلاعبين بمصالح الشعب، وليست ضد المواطنين

الذين يجسمون الارادة العامة للأمة، ويسعون ـ بالدرجة الأولى ـ للحصول على الاشياء الضرورية، مثل الشغل والأمن الجماعي والرخاء الاقتصادي[1].

من الصعب الاستغناء عن البيروقراطيــــة

لقد أتينا على ذكر هذه الاتجاهات في البيروقراطية، لنبين ان وظائفها تختلف باختلاف الظروف الاجتماعية، التي يمر بها كل بلد، وأن العمل البيروقراطي يتأثر بالقوى السياسية الموجـودة بكل دولــة، وبالمؤسسات السياسية والادارية الموجودة فيها. ومن يتمعن في اوضاع الدول النامية، يلاحظ بكل بساطة ـ ان التقلبات والتغيرات السياسية التي تحصل في الوظائف العليا في كل دولة، تنعكس بصفة رئيسية على الجهاز البيروقراطي المتواجد في المدن الكبرى وفي عاصمة البلد، حيث يتولى التنسيق بين السياسات التي خطط لها القادة والوزراء السابقون، والسياسات الجديدة التي ينوي اتباعها القادة الجدد الذين تربعوا على كرسي القيادة. واكثر من ذلك فان الشخصيات التي تعين في وظائف عليا، قد تجلب معها العناصر الموالية لها، او التي تربطها بها علاقة صداقة ومصالح مشتركة ومتبادلة، وذلك قصد ترضية الآخرين على حساب الكفاءة الادارية. ونتيجة لذلك، تصبح الادارة البيروقراطية غاية في حد ذاتها، بينما كان من المفروض ان تكون دائما وسيلة لتحقيق الفعالية في الادارة، وخدمة الجمهور باحسن الطرق الممكنة[2].

والنقطة الثانية التي تظهر فيها حتمية الاعتماد على البيروقراطية، وصعوبة الاستغناء عنها، هي ان مؤسسات الدولة سواء اكانت تشريعية (برلمان)، ام سياسية (حزب ومنظمات مهنية وثقافية)، تفتقر الى التنظيم الجيد، الذي يجعلها تواكب عمليات التنمية والاصلاح الاداري، وتقديم الخدمات للجمهور بالكيفية والاسلوب المطلوبين. ويترتب على فشل

---

١ ـ نفس المرجع، ص ١٩٦.

(2) Henry Jacoby, **The Bureaucratization of The World**. Berkley, Calif. California University Press, 1973, p. 160.

المؤسسات في القيام بواجباتها المتمثلة في بلورة المصلحة وتجميعها، ان ينعكس ذلك على الجهاز البيروقراطي، حيث يضعف مستواه وقدرته، على الاستجابة لمطالب الجمهور، والتكيف معها. وهذا ما يجعل البيروقراطية تميل لأن تصبح متعددة الوظائف، وتقوم هي ذاتها ببلورة وتجميع المصالح، وتتحول من جهاز خدمة الى جهاز حكم[1].

والنقطة الثالثة التي تتعلــق بقــوة البيروقراطيــة، هي أن البيروقراطيين يحتلون مناصب دائمة في الجهاز الحكومي، بينما يعتبر قادتهم السياسيون عابري سبيل بالمؤسسات الحكومية. وعليه، فالقادة السياسيون الذين يشرفون على الجهاز البيروقراطي، يدركون جيدا ان عدم رضاء البيروقراطيين عن أي عمل يرغبون في القيام به، معناه، اظهار نوع من التحدي للبيرقراطيين، الذين يعرفون جيدا خبايا الأمور، وفي امكانهم تأخير التنفيذ حتى يشعر قادتهم بالملل، ويقعون في الفخ المنصوب لهم، وهو غضب قادتهم في القمة عليهم، وتبديلهم بمن يظهرون رغبة اقوى في التعاون مع الجهاز البيروقراطي الموجود. والقادة الجدد، الذين يأتون الى مواصلة العمل، يحتاجون ــ بالطبع ــ الى التعرف على البرامج الموجودة، ويتركون المجال مفتوحا للموظفين الدائمين، ليتصرفوا حسبما يشعرون، وليس حسب ما يشعر غيرهم.

والنقطة الرابعة، ان ظروف عمل القادة لا تسمح لهم بالتركيز على التفاصيل عند صياغة اي قانون، وفي العادة يحددون الاهداف العامة، ويتركون الموضوع للبيروقراطيين المتخصصين، الذين يتولون عمليات ضبط وتحديد الاجراءات الدقيقة، والقوانين الالزامية، والتعليمات المتعلقة بكيفية تطبيق وتنفيذ البنود، وطرق العمل خلال فترة الانجاز. وفي هذه الحيثيات يتفنن البيروقراطيون في تدعيم انفسهم، وتفويض السلطة والصلاحيات لزملائهم، لكي يحللوا القوانين حسبما يحلو لهم، ما دامت بعض الفقرات غامضة، والاوضاع مختلفة، والقوانين غير منطقية. وباختصار: فان البيروقراطيين يستفيدون من السلطة المفوضة

---

١ ــ عبدالغفار رشاد، "تبقرط العملية السياسية"، **مجلة العلوم الاجتماعية**، العدد الاول، المجلد ٨ (ابريل) ١٩٨٠، ص ٢٥.

اليهم، لصياغة القوانين وتقديم البدائل، الى درجة انهم يصبحون هم اصحاب القرارات الفعلية، لأن الرؤساء الذين يشرفون عليهم، لا يفقهون شيئا في فنيات العمل القانوني، وطرق ترتيب الأمور الفنية(١).

والنقطة الخامسة لقوة البيروقراطية، تكمن في مقدرة البيروقراطيين على تحديد الأهداف، وتوزيع الأموال على المشاريع، ووضع البدائل بحيث يستطيع كل مجتمع ان يحصل على حاجياته، ويستفيد من المجهودات الهادفة، التي تقوم بها البيروقراطية لتحقيق الاهداف العامة. وان الشيء الواضح والاكيد، هو ان توزيع الموارد المحدودة، واعطاء الأولويات للقطاعات التي يحق لها ان تستفيد من الاعانات الحكومية، قد جاء نتيجة لمجهودات المختصين في الجهاز البيروقراطي، الذين يقدمون جميع الحجج والتبريرات القوية، لتوزيع الاموال على المشاريع التي تخدم المجتمع ككل وليس فئة معينة.

والنقطة السادسة، هي ان النوعية في الخدمات تتوقف على رجال الاختصاص، الذين يصعب ايجاد البديل لهم. والبيروقراطيون بصفتهم مجموعة من الفنيين، الذين تخصصوا في قطاعات معينة، قد فرضوا على المجتمع احترامه لهم، لانهم يعالجون الأمور بكفاءة ونوعية في العمل الى درجة ان الجدارة في اداء الواجب، سواء في ميدان الأمن ام صياغة القوانين، التي تحل المشاكل اليومية للمواطنين، هي التي يتوقف عليها مصير المواطنين. ولهذا، فان التقدم الحضاري للامم، مرتبط بالتقدم العلمي والتكنولوجي للبيروقراطي.

والنقطة السابعة لنفوذ البيروقراطية وقوتها في المجتمعات المعاصرة، تتمثل في كونها المركز الرئيسي لتخزين اسرار الدولة، وجميع المعلومات الاساسية عن حياة الناس، والظروف الصعبة التي يمرون بها. ولهذا فان البيروقراطية ستبقى على الدوام هي المؤثرة في جميع القرارات، التي تتخذ على جميع المستويات العليا والسفلى في اية دولة، لأن الجهة التي تتحكم في الملفات والمعلومات، هي التي تدفع ابناء

---

(1) Herbert Kaufman, "Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic," **Public Administration Review**, Vol. 41, No. 1 (January-February) 1981, p. 4.

الشعب وقادته الى التصرف بالطريقة التي تريدهم الجهة المختصة ان يتصرفوا بها.

والنقطة الثامنة، ان البيروقراطيين يحتلون مراكز حساسة في الجهاز الحكومي، لانهم يحتكون بابناء الشعب، ويعرفون حقيقة شعورهم، ومدى رضاهم عن النظام السياسي او سخطهم عليه ولهذا فان القادة السياسيين، يحتاجون الى اخلاص البيروقراطيين وولائهم لهم، حتى يطلعوهم على ردود الفعل، وكيف يتصرفون في الظروف الصعبة، ويحاولون ان يلبوا مطالب الشعب، في نطاق الامكانيات والطاقات البشرية المتوفرة. ودون تعاون نزيه وصادق بين البيروقراطيين ورؤسائهم السياسيين، لا يمكن اتخاذ قرارات معبرة عن احتياجات الشعب وتطلعاته في الحياة.

والنقطة التاسعة، هي ان سمعة الدولة والجهاز الاداري، مرتبطتان بالعمل البيروقراطي. فالموظفون المدنيون هم الذين يدعمون الدولة وهيبتها ومكانتها الاجتماعية، عن طريق اظهار السلوك الحسن، والمعاملة بلطف، وتقبل الشكاوي التي تقدم اليهم من قبل المواطنين. وباختصار، فان الطريقة التي يستعملها البيروقراطيين اثناء التعامل مع المواطنين، قد يترتب عليها تحسين العلاقة بين المواطنين وحكومتهم أو تعقيدها، واعطاء انطباع لأبناء الشعب، بان حكومتهم لا تبالي ولا تهتم بحل مشاكلهم، وبالتالي، ينبغي عليهم أن يظهروا امتعاضهم من السلبية الموجودة في سياسة الحكومة(١).

والنقطة العاشرة التي ينبغي ان تؤخذ بعين الاعتبار، عند تعداد النقاط الرئيسية لقوة الجهاز البيروقراطي، هي ان توسع المؤسسات في التوظيف، وتشعب القضايا التي تعرض على المسؤولين في القمة، قد جعلت المراقبة صعبة للغاية. فالشيء الملاحظ ان القادة اصبحوا يهتمون بقضايا رئيسية، تستحوذ على افكارهم، اما القضايا الاخرى التي تبدو هامة للآخرين، لكنها بسيطة في رأي المسؤولين، الذين لا ينظرون اليها

---

(1) Gerald E. Caiden, **The Dynamics of Public Administration**, New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1971. pp. 103-104.

بنفس المنظار، فهي لا تحظى بأي اهتمام، وتترك للبيروقراطيين ان يتصرفوا، ويتخذوا القرارات التي تروق لهم بشأنها.

والنقطة الحادية عشرة، تتلخص في كون البيروقراطيين يتميزون بالتخطيط على المدى البعيد، حيث يدعمون اداراتهم بقوانين وعناصر بشرية متماسكة، ويقيمون عادات وتقاليد خاصة بهم في العمل، حيث يصعب على اي انسان اخر، ان يقترب من تلك المؤسسة وينتقد طريقة العمل بها. انها محصنة ضد الغير، والقائد الذي يحاول ان يستوعبها ويبسط نفوذه عليها، سيواجه صعوبات عديدة، ليس في مقدوره ان يتغلب عليها. وهكذا يتمكن البيروقراطيون في العديد من الحالات تقوية الاسس وتدعيم المؤسسات بحيث تكون قوية، فتحمي نفسها من تلاعب الوافدين عليها، وتعطي قوة للموظفين الذين جعلوا منها مؤسسة محترمة، ومتميزة عن غيرها بالفعالية والجدارة في العمل.

عوامل ضعف البيروقراطيـــــة

مثلما تحدثنا عن اهمية البيروقراطية في المجتمع، ونقاط القوة في العمل البيروقراطي، لا بد ان نتحدث عن همـــوم البيروقراطيـــين، والمضاعفات التي تحصل لهم اثناء تأدية واجباتهم اليومية. وهذه المشاكل التي تواجه البيروقراطيين، تنعكس ـ بطبيعة الحال ـ على اعمالهم اليومية، وتمنعهم من تقديم الخدمات الى الجمهور، الذي ينظر اليهم كأفراد مسؤولين امامه، ولا يسأل اي انسان عن المصاعب التي يواجهها هذا الموظف، الذي يحاول ان يتناسى همومه ويتفرغ لهموم الآخرين.

والمشكل الأول الذي يزعج البيروقراطي بصفة رئيسية، هو ان الجهاز الاداري، يرئسه كبار الموظفين، الذين يعينون بمراسيم من خارج الخدمة المدنية، وهؤلاء الافراد ليس لهم سوى القليل من الخبرة في العمل القيادي، للسيطرة على اجهزة الادارة[1]. وفي العادة يرتبط هؤلاء الموظفون بروابط شخصية مع المسؤول الرئيسي، ويستندون عليه في كل صغيرة وكبيرة. ومن الصعب على البيروقراطي ان يظهر تضايقه من تدخلهم في واجباته، والتأثير في مجرى الامور بادارته.

والمشكل الثاني الذي يعاني منه البيروقراطي، يتمثل في صعوبة التوفيق بين مطالب الافراد وامكانيات الدولة، حيث ان عدم ترضية اي طرف، قد يترتب عليه طرده وابعاده من منصبه. ومثلما هو معرض لشكايات في حالة عزوفه عن خدمتهم، فانه كذلك، معرض للعقاب من قبل المسؤولين، الذين يتهمونه بالتقصير وعدم القيام بواجباته كما ينبغي. فالموظف في مثل هذه الحالة يجد نفسه بين نارين، وعليه ان يتصرف ويتجنب شر الجهتين.

والمشكل الثالث في الوظيفة العامة، هو ان هناك قوانين عامة مجحفة ومتشددة، والبيروقراطي لم يضعها، ومع ذلك فهو مجبر على تطبيقها، وتقبل شتيمة الناس. ونفس الشيء يمكن ان يقال عن وجود

---

١ ـ عبدالغفار رشاد، المرجع السابق، ص ٢٨.

قوانين صارمة، تحول دون تقديم الخدمات للمواطنين، وتحرمهم من الاستفادة من بعض الخدمات التي هم في حاجة اليها. فالبيروقراطي يتحمل غضب الناس وانزعاجهم من القيود الادارية، التي تجعلهم يشعرون بالنفور من ادارتهم.

والمشكل الرابع، هو أن البيروقراطي ـ مهما اجتهد وتفانى في العمل، يبقى خاضعا للمسؤولين الكبار، الذين تعينهم السلطة السياسية، للاشراف على مختلف المؤسسات الحكومية. وعليه، فالبيروقراطي يتلقى التعليمات من رؤسائه، وهو مجبر ـ من الناحية القانونية ـ على تطبيق ما امر ان يقوم بتطبيقه. وفي هذه الحالة، لا يستطيع البيروقراطي ان يصمد في وجه الشخصيات المدعومة من اعلى، لأن سلطته محدودة، ولا توازي سلطة رئيسه[1].

والمشكل الرابع، ان تعقيد القوانين وغموضها ـ وفي بعض الاحيان عدم وجودها ـ يدفع البيروقراطي الى ان يتصرف في هذه الظروف الصعبة، لأن عدم مجاملة الجمهور وتدخله شخصيا، ولو اقتضى ذلك التحايل على القانون، قد يتسبب في عزله وعدم ترقيته ما دام عاجزا عن ترضية الناس، وحل مشاكلهم بطريقة أخرى. فان البيروقراطي قد يحتاج الى خدمات اخرى من افراد المجتمع، او يضطر الى خلق قانونه

---

١ ـ على سبيل المثال: في يوم ٢٧/٦/٨٠ قام الرئيس المصري السابق انور السادات بالغاء جهاز الرقابة الادارية الذي انشأه المرحوم جمال عبدالناصر عام ١٩٦٤، وقد فعل ذلك بايعاز من صديقه المقاول المشهور عثمان احمد عثمان الذي اعتبر جهاز الرقابة الادارية بمثابة "سيف على رقاب الناس للتخويف بدلا من ان يكون وسيلة للتقدم". وقال المهندس عثمان صراحة "انه كان ضد الجهاز وطالب بالغائه ووافقه السادات على ذلك وأمر بالغائه". اما جزاء اعضاء الرقابة الذين اعادوا للدولة في عصر السادات ما يزيد على ١٠٠ مليون جنيه بينما كانت ميزانية الجهاز لا تتجاوز نصف مليون جنيه في السنة، فقد كان حل جهازهم الاداري وتوزيعهم على المصالح الحكومية التي استقبلتهم بشك وامتعاض وحذر. وبعد ذلك تقرر حرق جميع اوراق الجهاز الاداري وتحويل احد مباني الرقابة الى المهندس عثمان احمد عثمان لجعله مركزا لتنمية القرية. وفي مطلع ١٩٨٢، قرر الرئيس حسني مبارك ان يعيد جهاز الرقابة الادارية من جديد. ويلاحظ هنا ان رئيس جهاز الرقابة قد وجد نفسه في عام ١٩٨٠ امام سيل من الوقائع الخطرة والانحرافات والرشاوى والعمولات التي لا بد ان تقام ... لكنه لم يدرك الا بعد فوات الأوان ان هناك قوى اخرى اعلى منه ستزيل مؤسسته من الوجود. (انظر جريدة الرأي الأردنية، العدد الصادر يوم ٨/٢/١٩٨٢، ص ٩).

الخاص لحل مشاكل بعض المواطنين، وذلك لكي يحافظ على مكانته ومنصبه، وعلاقته الطيبة بالناس، مع ان القانون يعاقبه على هذه التجاوزات ان اكتشف امره.

والمشكل الخامس، ان القوانين تطبق حسب مزاج بعض المسؤولين. فالمفروض ان المناصب العليا الشاغرة، يتم ملؤها عن طريق الترقية، وسنوات الخبرة، والاقدمية في العمل. ولكن الشيء الذي يحصل في بعض الاحيان، ان افرادا اخرين من خارج المؤسسة، يعينون في المناصب الهامة، بدلا من ترقية البيروقراطيين العاملين بداخل الجهاز الاداري، حسبما ينص القانون. وهكذا، تتحطم معنويات الموظف الذي يشتغل باخلاص، لكنه لا يكافأ بالترقية الى مناصب عليا، مثلما تنص القوانين المعلن عنها.

والمشكل السادس، الذي يؤثر في معنويات البيروقراطي، انه يعمل باستمرار وغيره يقطف ثمار النجاح في العمل. والعبرة التي يستخلصها الانسان من هذه الظاهرة، ان طمس عمل الموظف، وتظاهر المرموقين بالعمل الجاد والنشاط الحيوي، تؤثر في معنويات البيروقراطي، وبخاصة عند تجاهله وعدم الاعتراف بالمجهودات الفعلية التي يبذلها لانجاح مؤسسته.

والمشكل السابع، هو ان العلاقة بين الموظف ورئيسه، قد تتسبب في عرقلة اي مجهود يقوم به البيروقراطي. فاذا كان الرئيس لا يتعاون مع المرؤوس، فان هذا الأخير سيعاني من قلة تعاون رئيسه معه. ولهذا فان نسبة كبيرة من البيروقراطيين تبقى مجمدة في وظائفها، ولا تستطيع ان تفعل اي شيء، لأن الرئيس المباشر يريد ان يحطمه، سواء بسبب عدم انتمائه الى مجموعته ام بسبب الغيرة والحسد.

والمشكل الثامن، ان ضغط الوقت وتراكم الطلبات على الاجهزة الادارية، يدفع ببعض الناس الى ان يأتوا عن طريق الوساطات والمعارف، وتلك مشكلة اخرى، لأن تقديم وتفضيل انسان على اخر، يقود الى خلق ارتباك في العمل، والتعدي على القانون الذي ينص على المساواة بين الناس.

والمشكل التاسع، هو ان الموظفين في المناصب العليا، يقترحون على صغار الموظفين، ماذا ينبغي لهم ان يعملوا في حالات معينة. ولكن اذا تبين ـ فيما بعد ـ ان خطتهم فاشلة، ولم تحقق الهدف المنشود، فانهم ينكرون ان يكونوا قد امروا بفعل ذلك الشيء وبذلك الاسلوب، وعلى البيروقراطيين ان يتحملوا عواقب اي خطأ يكون قد حصل في العمل.

والمشكل العاشر، الذي يعاني منه البيروقراطي، هو ان بعض المسؤولين اقوى من بعض، واذا كان رئيسه ضعيفا فانه يضعف معه بالتبعية، لأن ذلك يعني تجميد العمل وتدهور الاوضاع تدريجيا.

وباختصار، فقد اتيت على ذكر هذه المشاكل جميعا، التي يعاني منها معظم البيروقراطيين بطريقة او اخرى، وذلك لكي الفت النظر الى ان البيروقراطيين الذين يتولون عمليات تقديم الخدمات للمواطنين، والتحكم في مصيرهم، هم بدورهم يعانون من مشاكل اخرى، تتعلق بظروف اداء واجباتهم اليومية. والمفروض في هذه الحالات، ان يتعاون المواطنون مع البيروقراطي، حتى يصل كل طرف الى هدفه المنشود.

مساهمة البيروقراطية في التحولات الكبرى التي تحدث في المجتمع

ولعله قد اتضح الآن، ان البيروقراطية تعمل على احداث التغييرات الممكنة في بنيات المجتمع، سواء عن طريق اجتهادات الموظفين، الذين يؤثرون في مجرى الامور بالبدائل العديدة، التي يقدمونها للمواطنين او للمسؤولين في الدولة، او عن طريق مساعدة القادة على تحسين الاوضاع، وصياغة القوانين التي تخدم المواطنين، وتعود عليهم بالفائدة. وفي جميع الحالات، فان البيروقراطية تلعب دورا حيويا في توجيه المجتمع الحديث، وذلك بحكم الاحتكاك والاتصال المستمر بين القادة السياسيين ورجال الاختصاص من جهة، وتفاعل البيروقراطية مع الاحداث الكبرى التي يعيشها المجتمع من جهة ثانية.

وان البيروقراطية قد اثبتت منذ الاف السنين، انها قادرة على تغيير البيئة، واتخاذ القرارات التي تساعد الانسان على تحقيق اهدافه في الحياة، وذلك باستخدام الاساليب العلمية والتكنولوجيا الحديثة. الا ان نجاح العمل البيروقراطي في التغلب على الصعاب، التي تواجه القيادة او المواطنين، يتوقف – في رأيي – على مدى مشاركة افراد القاعدة الشعبية والنقاش، واثراء السياسات والقرارات التي تتخذ من قبل المسؤولين في القيادة، ثم تطبق على المواطنين بعد اخذ رأيهم فيها. ولهذا، فان الدور الحيوي، والهدف الاستراتيجي للبيروقراطية، يتمثل في فتح مجال المشاركة الجماعية امام المواطنين، واعطائهم فرصة ابداء الرأي، واتخاذ القرارات النهائية المعبرة عن رغباتهم وطلباتهم، وذلك ضمن الاختيارات والبدائل، التي تضعها البيروقراطية امام المواطنين.

والنقطة التي اريد ان اصل اليها، هي ان نجاح اي تنظيم بيروقراطي في تحقيق الاهداف العامة، يتوقف على مدى احساسه بالمسؤولية، واستعداده للتعرف على حاجات الناس، واظهار الرغبة الصادقة لتقديم الخدمات، والاستجابة لمتطلبات وحاجات اولئك الذين يستأثرون بالقرارات، التي تساهم البيروقراطية في اعدادها وعرضها

على المسؤولين في القمة، لابداء الرأي والموافقة عليها. فقيام البيروقراطية بهذه الادوار الرئيسية، يجعل منها اداة رئيسية في توفير قنوات الاتصال المفتوحة، بينها وبين طبقات المجتمع المتعددة الميول والاتجاهات(١).

وتظهر اهمية مساهمة البيروقراطية في التحولات الكبرى، التي تحدث في المجتمعات الحديثة، وبخاصة في الخطوات والمراحل التي تمر بها عمليات اتخاذ القرارات، وتطبيق تلك القرارات على افراد المجتمع.

وتتلخص الادوار التي تؤديها البيروقراطية في صياغة القرارات، التي تتخذها القيادة السياسية فيما يلي:

١ ــ **التعريف بالمشاكل:** وفي هذه المرحلة تقوم البيروقراطية بدور رئيسي، يتمثل في اختيار المشاكل التي تلفت اليها نظر كبار المسؤولين، وتحثهم على معالجة تلك القضايا التي تشغل بال كل واحد. وعليه، فان الجهة التي تتولى تحديد المشاكل الرئيسية والتعريف بها، هي التي تقرر ــ في الواقع ــ انواع الموضوعات التي تصير هي حديث القادة السياسيين، وحديث المواطنين بصفة عامة. اما المواضيع التي تتجاهلها البيروقراطية، ففي العادة يكون مصيرها التغاضي عنها، والاحتفاظ بملفاتها في ادراج مكاتبها.

٢ ــ **صياغة القرار والبحث عن اساليب العمل:** وبعد التعريف بالمشاكل، تأتي مرحلة دراسة الموضوع واختيار الطريق، الذي ينبغي اتباعه للوصول الى الهدف المنشود. وفي هذه المرحلة بالذات، تتحدد المعالم الرئيسية لأية خطة، ويتقرر نوع الحل المقترح لاي مشكل.

٣ ــ **عرض الموضوع على السلطات العليا للموافقة عليه:** وتعتبر المرحلة الثالثة هذه من ادق المراحل، لأن البيروقراطيين يعرفون جيدا قوانين اللعبة. فبصفتهم اصحاب الاختصاص، يتولون تحديد جميع الاجراءات التطبيقية، التي يتوقف عليها مصير المشروع وكيفية الاستفادة منه، وبعد الموافقة عليه من قبل

---

١ ــ عثمان خيري، المرجع السابق، ص ١٧.

القيادة السياسية والسلطة التشريعية، وانتقاله الى مرحلة التطبيق.

٤ ـ **تنفيذ القوانين:** في هذه المرحلة تتحول المواضيع المقترحة الى قوانين وتعليمات رسمية الزامية، تطبقها البيروقراطية بأسلوبها الخاص بها، وتعمل لتحقيق الاهداف المرسومة منذ البداية. وفي معظم الاحيان، تكون الاقتراحات الصادرة من البيروقراطية نفسها ومن القاعدة الشعبية، نابعة من الواقع المعاش وتطبق بسهولة، لأنها جاءت من نفس الافراد الذين خططوا لها. اما الاقتراحات التي تأتي في شكل تعليمات من اعلى، فقد لا يستسيغها البيروقراطيون والمواطنون، وبالتالي تفقد قيمتها الحقيقية.

٥ ـ **تقييم ومراجعة القوانين:** وفي هذه المرحلة، يأتي دور المراقبة والمتابعة، حيث يسعى البيروقراطيون للملاءمة بين النظريات، وما يجرى فعلا في الميدان العملي، فاذا وجدوا ان هناك نواقص وثغرات في القانون، فانهم يسارعون الى ادخال التعديلات الهامة، التي تساعدهم على تصحيح الاخطاء التي وقعوا فيها، ليصححوا مسار النشاط الاداري(١).

وهكذا، يتضح لنا الدور الحيوي، الذي تؤديه البيروقراطية، وبخاصة فئة التكنوقراطيين، الذين يعتبرون بمثابة جسر يربط بين القادة السياسيين وافراد الجمهور، او قنوات اتصال بين المواطنين وزعاماتهم، حيث يتعلق افراد الشعب ـ ماديا ومعنويا ـ بمخططات دولتهم، وذلك التعلق والولاء والوعي، يساعد الجهاز البيروقراطي على تحويل المخططات والبرامج الانمائية للدولة، الى سلع وخدمات محسوسة، يتلمسها المواطنون في المدن والقرى والبوادي(١).

---

(1) Harold F. Gortner, **Administration in The Public Sector**, New York: John Wiley and Sons, 1981, pp. 39-40.

١ ـ عثمان خيري، المرجع السابق، ص ٢٠.

نظريات التنظيم تختلف عن الواقع

ان التشاؤم من الأعمال البيروقراطية، وتذمر معظم الافراد من الاجراءات التي تقيد حرية الانسان، وتحول دون تحقيق اهدافه وطموحاته في الحياة، هي عوامل جاءت نتيجة للفوارق التي تحصل بين توقعات الناس ونظريات التنظيم، التي توحي للمواطنين ان التنظيم القائم على الفعالية، سيضمن لهم الحصول على كل ما يرغبون ان يحصلوا عليه من خدمات وتسهيلات ادارية، وبين الواقع المعاش، والامكانيات المتوافرة، والطاقات البشرية المجندة لتحقيق ما هو مطلوب. ولهذا، فان اسطورة الفعالية في الادارة، ومقدرة القادة على تحقيق رغبات المواطنين، وتجنيد جميع الطاقات لبلوغ الاهداف المنشودة، هي في واقع الأمر، عبارة عن شعارات ومبادىء عامة، ترفع بقصد اظهار حسن النوايا، والرغبة في تقديم الخدمات، وتلبية حاجيات المواطنين. لكن في الواقع، ان الشعارات شيء، والواقع شيء اخر.

فالملاحظة الاولى التي يمكن ان يخرج بها الانسان من نظرية التنظيم، هي ان المنظمات البيروقراطية تمتاز بالفعالية، وبانها اداة هامة في تحقيق الاهداف التي وضعها القادة. لكن في الحقيقة، ان للمنظمات اهدافا عديدة ومتداخلة، وتتضارب مع اهداف الاشخاص الذين يعملون فيها. ثم ان الافراد الذين يتم الاعتماد عليهم لتحقيق وانجاز الخطط الموجودة، قد لا تتوفر فيهم مقاييس الفعالية في العمل، لأن الانسان، مهما كان ذكيا، فهو يعرف جزءا صغيرا من اشياء كبيرة، ويعجز ـ في بعض الاحيان ـ عن وضع خطة واضحة، ويصعب عليه ان يضع الحلول الصائبة للمشاكل التي يعاني منها المجتمع. ولهذا، فالانجاز وتحقيق ما هو مطلوب، يختلف عن النظرية الموضوعة على الورق.

والملاحظة الثانية، التي يمكن الاشارة اليها، بشأن الغلطات التي تحتويها نظرية التنظيم، هي ان هناك اعتقادا عاما، بان البيئة هي التي تؤثر في المنظمات البيروقراطية، وان هذه الاخيرة تنجح في تحقيق اهدافها، اذا هي حاولت الانسجام مع الظروف البيئية. وهذه ـ في

الحقيقة ــ نظرة سطحية للموضوع، لأن المنظمات الموجودة في البيئة والمتصارعة مع بعضها، هي التي تفرض نفسها على المنظمات البيروقراطية، وتجعلها تخضع لقوانين اللعبة الموجودة في منطقة اداء الواجبات اليومية.

والملاحظة الثالثة المتعلقة بعدم تطابق النظريات مع الاعمال، هي ان المنظمات المتخصصة تملك الوسائل والتكنولوجيا، وبفضلهما تستطيع تحقيق ما ينوي قادتها ان يعملوه. والصحيح ان التكنولوجيا تهدف ــ في الاساس ــ الى السيطرة والتحكم في الناس، اكثر مما تهدف الى تدعيم المنظمات. واكثر من ذلك، فالتكنولوجيا تستعمل لتخفيف التكاليف، اكثر مما تستعمل لاسعاد الانسان وتخفيف الاعباء عليه.

والملاحظة الرابعة الخاصة بالثغرات الموجودة بنظرية التنظيم، هي ان المنظمات البيروقراطية تقوم على توظيف العناصر الكفؤة والمقتدرة لتحقيق اهدافها المعلن عنها. الا ان هذا ــ في الواقع ــ غير صحيح. فالموظفون الذين يعينون في مناصب بالادارات، يتم اختيارهم بنسبة عالية جدا، على اساس الوساطة والعلاقات الشخصية والقرابة وضعف الشخصية، وليس على اساس الرجل المناسب في المكان المناسب. وهذه هي مأساة بعض المجتمعات، التي لا زال العديد من افرادها يعيشون بعقلية عشائرية، ونظرة ضيقة وميول الى المحسوبية، في وقت نحن فيه في امس الحاجة الى اللحاق باولئك الذين ارسلوا اناسا الى القمر.

والملاحظة الخامسة حول عيوب النظريات في التنظيم، هي ان التركيز في نجاح المنظمة، يتوقف على القيادة المؤهلة. وهذا في الحقيقة انطباع غير سليم، لأن جوهر الموضوع هو السياسة العامة للدولة وليس القائد فقط. فكم من مرة ينجح احد القادة في اقامة مؤسسة ضخمة هائلة، ثم تتغير الاحوال وتتغير السياسة العامة، فتصبح تلك القيادة عاجزة وغير قادرة على توجيه الأمور، ومتهمة بالضعف وارتكاب الاخطاء الفادحة.

والملاحظة السادسة، هي رفع الشعارات بان التنظيم الذي يقوم على العلاقات الانسانية، والتعاون بين الرؤساء والمرؤوسين، وعدم استعمال وسائل الاكراه، هو التنظيم الجيد والممتاز. والواقع ان هذا غير

صحيح، لأن جميع الدراسات الميدانية والواقع المعاش، يؤكدان ان المؤسسات الناجحة هي تلك التي تعتمد على الحزم والمراقبة الجيدة، واستعمال وسائل الترغيب والترهيب. ولهذا، فان التلطف والتساهل والمجاملة في العمل، لا تحقق الاهداف المنشودة بالطريقة المطلوبة، ولو ان الناس لا يرغبون في الاعتراف بهذه الحقائق علانية(١).

والملاحظة السابعة، تتعلق بالمرحلة الزمنية للمنظمات، حيث ان تغير الظروف وتغير الحجم وتنوع الواجبات، تؤدي في النهاية الى التغيير في الشكل وتغير طرق العمل. ولهذا، فان المنظمات التي تنجح في فترة معينة لاسباب معينة، قد لا تنجح فيما بعد بسبب عدم تطوير نفسها وتحديث استراتيجية العمل.

ونستخلص من كل ما تقدم، ان الاهداف وطرق العمل التي تنتهجها المنظمات، قد لا تتماشى والمقاييس العلمية الصحيحة، لتقديم الخدمات الجيدة للمواطنين. فالاقوال شيء، والاعمال الفعلية لتحقيق الاهداف المنشودة شيء اخر. وهذه الثغرات هي التي تخلق الارتباك في اجهزة العمل البيروقراطية.

Charles Perrow, "Orgaulzational Theory in A Society of Organizations" A paper Presented to the International Conference on The Future of Public Administration, Quebec, May 27-31, 1979, pp. 183-193.

مشاكل العمل بالاجهزة البيروقراطيـــة

لعله قد اتضح الآن، ان البيروقراطية تتمتع بميزات ومهارات فنية هائلة، جعلتها اداة حيوية في تنفيذ الخطط والمشاريع الانمائية بكل دولة. وفي نفس الوقت، نلاحظ ان هناك بعض المآخذ عليها، لأنها تتوانى وتتلكأ في تنفيذ خطط الانماء والاصلاح الاداري، وتتعثر في مجهوداتها الرامية لتحويل النظريات الى نتائج ملموسة.

وفي تصوري، انه ينبغي ان نفرق بين مختلـف مستويـات البيروقراطية. فهناك ثلاثة مستويات رئيسية للوظائف هي:

١ ـ **وظائف الادارة العليا:** وتكون مسؤوليات وظائفها اقتراح السياسات العامة، والاشراف على تنفيذها. وفي العادة، يطلق على هذه الفئة اسم التكنوقراطية، او قيادة المتخصصين العالية. والمفروض في اصحاب هذا المستوى الأول من المتخصصين، ان يحملوا شهادات جامعية كحد ادنى.

٢ ـ **وظائف الادارة الوسطى او الاشراف:** وتتمثل في متابعة المشاريع والاشراف عليها، وفي معظم الاحيان يشترط في هؤلاء الموظفين، الحصول على شهادة الثانوية العامة، او شهـادة التكوين والتدريب في مجال التخصص.

٣ ـ **وظائف الادارة المساندة او المساعدة:** وتتميز بتأدية الخدمات المدعمة للعمل الاداري والتنظيمي، وذلك مثل اعمال الطباعة، وحفظ الملفات، وتوثيق المراسلات، وصيانة الاجهزة والالات، وضبط الحسابات.

والمشكل الأساسي في العمل البيروقراطي، يكمن في فساد الانظمة التي تحرم الفساد الاداري، ولكن بعض المسؤولين الكبار، يتعاملون مع نوع معين من البيروقراطيين، الذين يظهرون براعة كبيرة في تحليل تصرفات رؤسائهم، "ويعرفون اتجاهاتهم وميولهم وحركاتهم وسكناتهم، ويتصرفـون في ضوء هذه المعلومـات، ويضعـون على اساسهـا استراتيجيتهم". كما يقومون بتحليلات دقيقة للقرارات الصادرة من

رؤسائهم، ويتبينون في ضوء ما لديهم من معلومات، مقدار المسافة بين تلك القرارات وبين السلوك الفعلي لرؤسائهم. وحين يكتشفون ان القرارات لا تلتقي مع ذلك السلوك على صعيد واحد، فانهم يغيرون سلوكهم الفعلي بحيث ينطبق مع ما يريده رؤساؤهم. وان هذا النوع من البيروقراطيين المتسلقين، الذين يصلون الى اعلى الدرجات، بصرف النظر عن المؤهل او الكفاءة او الخبرة، وبصرف النظر عن حسن الاداء او سوئه، هم الذين يسببون الانحرافات والفساد الاداري، الذي تعاني منه معظم المؤسسات الحكومية في الدول النامية. وهذه التصرفات المشينة، هي التي تخلق فجوة كبيرة بين معظم البيروقراطيين ورؤسائهم الاداريين، لأن الأمر يتطلب اجادة قواعد التودد، واعتبار كل كلمة يقولها الرؤساء في العمل بمثابة حكمة. والا يتعين عليهم البحث عن قطاع اخر ليس للمتسلقين فيه من سبيل[1].

ثم ان البيروقراطية التي تحتل مناصب ادارية متوسطة وبسيطة، تعاني من مشاكل التقيد بالقوانين والحصول على رواتب قليلة، في حين ان بقية الفئات الاجتماعية وكبار الرؤساء الاداريين، يحصلون على ما يريدون بسهولة، ويتعاونون مع بعضهم البعض بالطرق التي تروق لهم. واذا كان كبار المسؤولين يتمتعون بميزات السلطة، وسن القوانين التي يستفيدون منها ويفيدون غيرهم عن طريقها، واصحاب المهن والتجارة يعقدون الصفقات المربحة، ويتمتعون بحياة كلها رفاهية وترف، فماذا يجني الموظف او الاستاذ الذي يقدم خدمات اجتماعية وتربوية تحكمها قوانين دقيقة؟ انه يقابل باستياء وازدراء من قبل الجمهور، ونفور الطلبة في حالة حصولهم على علامات اقل مما كانوا يتوقعون! لهذا، ينبغي ان يساهم الموظفون الصغار في وضع القوانين التي سيقومون بتطبيقها، اذ انه من غير المعقول ان يبقى الموظف مقيداً بقوانين توضع من قبل الآخرين، وغيره يعمل بحرية ودون قيود، ويحصل على منافع لا تقاس ولا تقدر بأي ثمن.

---

١ ــ دكتور اسامة عبدالرحمن، "عشر صور بيروقراطية" **المجلة العربية للادارة**، العدد ٤ (ديسمبر) المجلد ٤، ١٩٨٠، ص ٧٠ ــ ٧١.

ولعل اكبر مشكلة تواجه البيروقراطيين بصفة عامة، هي انهم يعتبرون جزءا من الشعب، ولا يمكن فصلهم عنه، ولكنهم في نفس الوقت بشر، وعندهم مصالحهم الذاتية التي تخصهم، ويتوقف عليها مصيرهم. وهذا الوضع الدقيق خلق مشكلة عويصة للبيروقراطيين ، الذين يحصلون على رواتبهم من اموال الشعب اوخزينة دولتهم، ويتعين عليهم ان يقدموا خدمات جيدة للمواطنين مقابل ذلك. الا انهم في نفس الوقت يحرصون على الدقة في المعاملة، ويراقبون الاعمال ويعاقبون الناس الذين يخطئون. وبالتالي: يظهرون وكأنهم اداة قمع وتسلط على المواطنين. وفي الحقيقة ان الواجب يتطلب ذلك، لأن البيروقراطي يسعى لترضية رؤسائه، حتى يتسنى له ان يحافظ على وظيفته وعلى مدخوله الشهري، ويوفر الغذاء لنفسه ولافراد عائلته[1].

وبالاضافة الى ما تقدم، هناك مشكلة اخرى رئيسية تواجه العمل البيروقراطي، وخلاصتها ان البيروقراطيين يهتمون ويركزون على الملفات وليس الناس. وهذا معناه ان ما يعتقده البيروقراطي ليس بالضرورة هو ما يفعله، لأن الملف ومحتوياته شيء و اعتقادات البيروقراطي وقيمه شيء اخر. وعليه، فالبيروقراطي يلتزم بتعليمات رؤسائه، والقوانين الجاري العمل بها، اكثر مما يلتزم بخدمة المواطنين، الذين يتوقعون منه التفهم والتفكير في اوضاعهم الخاصة وايجاد الحلول الانسانية لمشاكلهم.

ودون شك، فان القيم والعلاقات الشخصية تؤدي دورها في العمل البيروقراطي. فاذا تعرف اي مواطن على بيروقراطي، وشاءت الاقدار ان يتعامل مع تلك الجهة التي يوجد بها ذلك البيروقراطي، فانه يستطيع ان ينهي اجراءاته في وقت قياسي، ويشعر بسعادة غامرة، لأنه ادرك: "ان البيروقراطية يمكن ان تصل قمة الكفاءة في الانجاز لو شاءت"[1]. وهذه ــ فعلا ــ مشكلة عويصة، تواجه البيروقراطي الذي تتراكم عليه الاعمال، فيتعين عليه مد يد المساعدة للاقرباء والاصدقاء حتى لا يفقدهم، وفي نفس الوقت يشعر بالاسى والحزن لبقية الناس، الذين يشعرون بالضياع وصعوبة انهاء معاملاتهم في الحين وبأقصى سرعة ممكنة.

---

(1) Ammar Bouhouche "Bureaucracy and its Impact on Social Integration in The Arab World" The Journal of Social Sciences, University of Kuwait, Vol. VII, No. 4 (January) 1980, pp. 212-224.

١ ــ اسامة عبدالرحمن، المرجع السابق، ص ٧٣.

خلاصـــــة واستنتاجــات

وخلاصة القول حول هذا الموضوع الشائك، فان البيروقراطية كجهاز مهني متخصص في الادارة والتنظيم وتنفيذ السياسات العامة لأية دولة. تؤدي دورا رئيسيا في توجيه جميع التحولات الكبرى التي تحدث في المجتمعات الحديثة، لأنها هي الجسر الذي يربط بين الجماهير الشعبية والقيادة السياسية في كل بلد. كما انها تحتل وضعا متميزا عن بقية المنظمات الاجتماعية الاخرى، وذلك بحكم موقعها الاستراتيجي، وخبرة اعضائها الطويلة في التسيير والاحتفاظ بالملفات والاسرار. ولهذا، فان مظاهر السلطة السياسية لا تكتمل الا من خلال السيطرة على الجهاز البيروقراطي، وضمان ولائه وانقياده لمتطلبات النظام السياسي الحاكم بالبلاد (٢).

والبيروقراطية التي تحتل مواقع استراتيجية في الجهاز التنظيمي لاية حكومة، تميل الى الفساد والاستئثار بالسلطة والنفوذ، شأنها في ذلك شأن اية قوة مدعومة، او تحتل مراكز قوية في المجتمع. ولهذا، فان تزايد حجمها واتساع مجالات اختصاصها وتحكمها في المعلومات، سوف يسمح للبيروقراطيين ان يكونوا اكثر قدرة على اكتساب المزيد من الامتيازات والنفوذ، وذلك على حساب المواطنين البسطاء، الذين لا يملكون اية قوة على مجابهتهم او التصدي لهم. والحل الوحيد لهذا الخطر المتزايد، والمتمثل في طغيان البيروقراطية ــ وبخاصة في غياب السلطة الرادعة ــ هو تقوية الاجهزة التي توازيها. ونقصد بذلك المؤسسات الموازية للبيروقراطية، والتي يمكنها دراسة القضايا التي تتعلق بالخدمة العامة والانحراف البيروقراطي، ثم اصدار القوانين التشريعية التي تساعد على تصحيح الاوضاع، وتقويم الاعوجاج الموجود بالاجهزة البيروقراطية. كما يتعين على كبار المسؤولين باجهزة الخدمة المدنية او الوظيفة العامة، ان يفسحوا المجال امام المؤسسات الاخرى لكي تنتقد الاعمال البيروقراطية علانية، وتطلع الجمهور والمسؤولين على النقائض والمشاكل التي تحدث باستمرار. وبهذه الطريقة، تستطيع

---

٢ ــ عثمان خيري، المرجع السابق، ص ١٨.

البرلمانات والمحاكم والصحافة والمجالس العليا للمحاسبة، ان تثير التساؤلات الادارية، وتتصدى للعمل البيروقراطي السلبي الذي يضر بالمصلحة العامة وبالمواطنين. وان دور هذه الاجهزة، هو حماية المواطنين من التسلط البيروقراطي، والاجراءات المعقدة والروتين القاتل.

وان العمل الاداري في عصرنا هذا، يتوقف على المرونة العالية في القوانين التي ينبغي ان تتطور باستمرار، لكي تواكب التغييرات التي تحصل بكل مجتمع. وهذا ما تفتقر اليه اجهزة الخدمة المدنية في الدول، حيث ان القوانين الجامدة التي تقيد الانشطة الحكومية، تبقى سارية المفعول ما دامت لا تلحق اي ضرر باصحاب الامر والنهي. والدولة التي تنوي ان تحرز تقدما ملموسا في جميع القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هي التي تعرف كيف تراجع قوانينها، وتحرص على تطبيقها على جميع افرادها بالتساوي، من صانعي القوانين الى منفذيها. والعبرة في النهاية هي المقدرة على معالجة المشاكل بموضوعية، واقرار مبدأ الحوافز المعنوية والمادية للعناصر الوطنية، التي تتوافر فيها عناصر الكفاءة والنزاهة والجدارة في العمل. وفي جميع الحالات، فان هذا يثبت صحة الحكمة القائلة: انها لا تستطيع اية جماعة ان تصل الى اهدافها السامية، دون رئيس يرمز الى الوحدة، ويقدر على تفسير المصلحة العامة وفرضها على كل فرد، بعد تدريبه وتشجيعه وبث روح التعاون لديه. والقيادة في عصرنا هذا، ليست هي خلق شيء بقدر ما هي خلق رجال، او السيطرة عليهم والحصول على محبتهم، وعظمة المهمة ناشئة عن توحيد الصفوف في سبيل واجب مقدس.

وباختصار، فان القيادة الادارية، ليست مجرد اندفاع او شجاعة او مهارة، او جمع عدد كبير من المنفذين، بقدر ما هي مقدرة تتمثل في جمع الرجال، وتشغيلهم ومعرفة امكاناتهم واستغلالها، ووضع كل منهم في المكان الذي يلائمه، وبث فكرة القوة والمساواة بينهم، وتوزيع المسؤوليات عليهم، واشراكهم ــ جميعا ــ في خدمة المصلحة العامة، على ان يبقى كل فرد منهم ضمن اختصاصه(١).

---

١ ــ ج. كورتوا، **لمحات في فن القيادة** (تعريب: المقدم الهيثم الايوبي). بيروت المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٨٠، ص ١٠.

مراجع البحث باللغة العربية

١ ـ النقيب (خليل)، **البيروقراطية والانماء**، بيروت: معهد الانماء العربي، ١٩٧٦.

٢ ـ السلمي (علي)، **البيروقراطية في النظرية والتطبيق**، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، دون تاريخ.

٣ ـ محمد (فهمي احمد)، لطفي (راشد محمد)، عبدالسلام (حسن عبدالهادي)، **الجوانب السلبية للبيروقراطية في المملكة العربية السعودية**، الرياض: مركز البحوث، كلية العلوم الادارية بجامعة الرياض، ١٩٨٠.

٤ ـ حسن (عادل)، زهير (مصطفى)، **الادارة العامة**، بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٨.

٥ ـ عبدالفتاح (محمد سعيد)، **الادارة العامة**، القاهرة: المكتب المصري الحديث، ١٩٧١.

٦ ـ مرار (فيصل فخري)، **البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال**، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٨.

٧ ـ القباني (بكر) **الوسيط بين الاستمرارية والزوال**، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٠.

٨ ـ فضل الله (علي)، **نظريات التنظيم الاداري**، دراسة تحليلية نقدية، ١٩٨١.

٩ ـ عبدالرحيم (محمد عبدالله)، **اساسيات الادارة والتنظيم**، القاهرة: مطبعة دار التأليف، ١٩٧٧.

١٠ ـ عبد الغفور (يونس)، **دراسات في الادارة العامة**، الاسكندرية: المكتب المصري الحديث للطباعهة والنشر، ١٩٦٧.

١١ ـ درويش (ابراهيم)، **الادارة العامة: نحو اتجاه مقارن**، القاهرة: مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٩.

١٢ ـ عبدالهادي (حمدي أمين)، **الادارة العامة المقارنة: اساليب البحث وتطبيقاتها**، بغداد: مطبعة المعارف، ١٩٧٠.

١٣ ــ ياغي (محمد عبدالفتاح)، عساف (عبدالمعطي)، **مبادىء الادارة العامة**، عمان: مكتبة المحتسب، ١٩٨١.

١٤ ــ شيحا (ابراهيم عبدالعزيز)، **الادارة العامة**، الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، دون تاريخ.

١٥ ــ ميامي (ميشيل)، **دولة القانون** (مترجم من الفرنسية الى العربية)، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٧٩.

١٦ ــ الكبيسي (عامر)، **ادارة شؤون الموظفين والعاملين بالخدمة المدنية**، بغداد: دار الكتب لجامعة بغداد، ١٩٨٠.

١٧ ــ خيري (عثمان)، **البيروقراطية وادارة التنمية في افريقيا**، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٧.

١٨ ــ بوحوش (عمار)، **نظريات الادارة العامة**، عمان: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٨٠.

١٩ ــ محمد (علي محمد)، **الأسس الاجتماعية للتنظيم والادارة**، الاسكندرية: دار الجامعات المصرية، ١٩٧٨.

٢٠ ــ درويش (عبدالكريم)، تكلا (ليلى)، **اصول الادارة العامة**، القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧٧.

BIBLIOGRAPHY

1) Argyris, Ghris, **Peronality and Organization.** New York: Harper and Row Publishers, Inc. 1957.
2) Bouhouche, Ammar, "Bureaucracy and its Impact on The Social Integration In The Arab World", **The Journal of Social Sciences,** University of Kuwait, Vol. VII, No. 4 (January) 1980.
3) Brown, David, S. "Bureaucratic Management in The Public Sector: is Bureaucracy The only way? A Paper Presented to The International Conference on The Future of Public Administration, Quebec, May 27 to 31, 1979.
4) Caiden, Gerald, **The Dynamics of Public Administration.** New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1971.
5) Coleman, Charles, **Prsonnel: An Open System Approach.** Cambridge, Mass: Winthrop Publishers, Inc. 1979.
6) Downs, Anthony, **Inside Bureaucracy.** Boston, Mass: Little, Brown and Company, 1967.
7) Fesler, James, **Public Administration: Theory and Practice.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc., 1980.
8) Golembiewski, R., Gibson, F., Cornog, G., **Public Administration.** Cicago: Rand McNally College Publishing Company, 1976.
9) Gortner, Harold, F., **Administration in The Public Sector.** New York: John Wiley and Sons, 1981.
10) Janis, Irving, L., and Mann, Leon, **Decision Making.** New York: The The Free Press, 1977.

11) Kaufman, Herbert, "Fear of Bureaucracy: A Ragining Pandemic" **Public Administration Review**, Vol. 41, No. 1 (January-February) 1981.
12) Koontz, Harold, O'Donnell, Cyril, Weilrich, Heinz, **Management.** Tokyo: McCraw-Hill Kogakusha, 1980.
13) Kramer, Fred, A., **Perspectives on Public Bureaucracy.** Cambridge, Mass.: Winthrop Publishers, Inc. 1977.
14) McConkey, Dale, D., **MBO for Non-Profit Organizations.** New York: AMACOM, 1975.
15) Maude, Barry, **Leadership in Management.** London: Business Books Limited, 1979.
16) Mouzelis, Nicos, P. **Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories.** London: Routledge and Kegan Paul, 1975.
17) Ostrom, Vincent, "Public Bureaucracies: Challenges and Pesponses to New Problems in Public Orgazniation." A Paper Presented to the International Conference On The Future of Public Administration, Quebec, May 27 to 31, 1979.

18) Perrow, Charles, "Organizational Theory in a Society of Organizations." A Paper Presented to the International Conference on The Future of Public Administration. Quebec, May 27 to 31, 1979.
19) Weber, Max, "Bureaucracy" in Kramer, Fred, **Perspectives on Public Bureaucracy.** Cambridger, Mass.: Winthrop Publishers. Inc., 1977.

Arab Organization of Administrative Sciences

The Role of Bureaucracy in Contemporary Societies

By Dr. Ammar Bouhouche

Printed by Jordan Press Foundation